

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Sandro Trescastro Bergue

**A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais: gestão  
pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do  
Rio Grande do Sul**

Porto Alegre, 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Sandro Trescastro Bergue

**A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais: gestão  
pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do  
Rio Grande do Sul**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Administração da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Porto Alegre, 2009

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Ficha elaborada pela equipe da Biblioteca da Escola de Administração UFRGS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aprovada em 14 de maio de 2009 pela seguinte banca de professores.

### **Presidente da Banca**

Prof. Dr. Luis Roque Klering – Orientador  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

### **Membros Avaliadores da Banca**

Prof. Dr. Fenando Guilherme Tenório  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE  
Fundação Getulio Vargas – FGV

---

Prof. PhD Peter Kevin Spink  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP  
Fundação Getulio Vargas – FGV

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Ceci Araujo Misoczky  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Neusa Rolita Cavedon  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

*Dedicada à Luciane, ao Lucas e à Nicole.*

*Agradecimentos à minha amada família pelo suporte e compreensão nos momentos de  
ausência.*

*Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Roque Klering, pelo apoio e por acreditar na  
proposta.*

*Ao professores e aos colegas pelas contribuições que fizeram.  
Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS e ao Tribunal de Contas  
do Estado do Rio Grande do Sul.*

## Resumo

No contexto das tensões transformadoras que alcançam a administração pública brasileira destaca-se nesse estudo o fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais originárias do setor privado, assim como a presença na literatura da preocupação com o imperativo de adaptação desses objetos culturais ao contexto e especificidades da organização pública. Essa pesquisa aborda a contribuição do enunciado da redução sociológica (RAMOS, 1996) como referencial analítico e metodológico para a compreensão dos processos de transposição de tecnologias gerenciais em uma organização pública. Do conceito e leis fundamentais da redução sociológica propõe-se cinco categorias teóricas a partir das quais são analisados os processos de introdução da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A análise subdivide o fenômeno da transposição de tecnologias em dois processos interrelacionados: o de apropriação e o de absorção desses conteúdos exógenos à organização pública. Ao processo de apropriação estão associadas as duas primeiras categorias de análise e dizem respeito, fundamentalmente, à relação do Tribunal com o campo do controle na administração pública e da influência das empresas de consultoria na área de gestão. O processo de absorção é levado a efeito a partir das outras três categorias analíticas e enfoca um processo mais endogenamente orientado – o atinente à assimilação do conteúdo gerencial transposto. Os resultados da pesquisa assentam-se tanto no reconhecimento da permeabilidade das fronteiras da organização pública em relação às tecnologias de gestão produzidas exogenamente, mesmo no campo privado, quanto na capacidade compreensão mais ampla dos vetores e alcance das transformações no campo e do contexto. Sugerem o imperativo de que o processo de transposição revista-se da devida autonomia e comprometimento dos atores, não apenas com a organização, mas com a Administração e o interesse público. Assume posição central nesse processo a identificação dos conceitos gerenciais e os pressupostos de organização a eles subjacentes, aspecto em relação aos quais não se identifica divergências entre organizações públicas e privadas. Essa identificação e compreensão dos elementos essenciais dessas tecnologias gerenciais são inarredáveis a outra contribuição que essa pesquisa propõe como condição de efetiva assimilação da produção gerencial estrangeira, qual seja, o imperativo da ressignificação desses conceitos em instrumentos coerentes com os elementos nucleares do sistema de gestão da organização. Os resultados do estudo sinalizam, em suma, não somente a possibilidade de ampliação do alcance do enunciado da redução sociológica, estendendo-se para o campo da análise organizacional e da gestão, mas a robustez desse referencial como substrato teórico e metodológico para a abordagem dos processos de transposição de tecnologias gerenciais.

## **Abstract**

In the context of the remodeling tensions reaching the Brazilian public administration nowadays this study stands out the phenomenon of implementation of technology management from the private sector, as well as the presence in the literature of the concern with the need to adapt these cultural issues to the context and peculiarities of public organization. This research addresses the contribution of the sociological reduction statement (RAMOS, 1996) as reference for the analytical and methodological understanding of the processes of implementation of technology management in a public organization. Five theoretical categories from which processes are analyzed by the introduction of quality management and ISO 9001 certification in the Court of Accounts of the State of Rio Grande do Sul are proposed based on the concept and fundamental laws of sociological reduction. The analysis subdivides the phenomenon of technology assimilation in two interrelated processes: the ownership and the absorption of contents of the exogenous public organization. To the process of ownership are associated the first two categories of analysis and concern, essentially, to the relationship of the Court with the public administration control field and of the influence of consulting firms in the area of management. The process of absorption is carried out from the other three analytical categories and focuses on a more endogenously driven - the one related to the assimilation of the content management implemented. The results are based not only in the recognition of the permeability of the borders of the organization on public management technologies exogenously produced, even in private companies, as the broader understanding of vectors and extent of changes in the field and the context. Suggest the necessity of endow the process of implementing with the due autonomy and commitment of the parts involved, not only the organization but with the Administration and the public interest. Assumes a central position in that process the identification of managerial concepts and assumptions of organization behind them, something for which differences between public and private organizations are not identified. The identification and understanding of the essential elements of technology management can not be separated from another contribution that this research suggests as a condition for effective assimilation of the foreign production management, which is the imperative for the revaluation of these concepts into instruments consistent with the core elements of management system organization. The study results indicate, in short, not only the possibility of expanding the scope of the wording of sociological reduction, extending to the field of organizational analysis and management, but the robustness of this benchmark as a substrate for the theoretical and methodological approach of procedures for implementation of technology management.

**Lista de Siglas**

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ACI – Assessoria de Controle Interno  
AGCI – Assessoria de Gestão e Controle Interno  
AGERGS – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul  
APG – Administração Pública Gerencial  
APG – Assessoria de Planejamento e Gestão  
AR – Aviso de recebimento  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BSC – *Balanced Scorecard*  
BSI – *British Standards Institution*  
CAGE – Contadoria e Auditoria Geral do Estado  
CIP – Controle Interno de Processos  
CRH – Centro de Recursos Humanos  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
EAD – Ensino a distância  
EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo  
EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública  
EC – Emenda Constitucional  
EQT – Escritório da Qualidade Total  
FCO – Fundação Christiano Ottoni  
FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul  
FNQ – Fundação Nacional de Qualidade  
GESPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização  
GQT – Gestão pela Qualidade Total  
GSQ – Gestão Sistêmica da Qualidade  
IN – Instrução Normativa  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
ISO – *International Organization for Standardization*  
ISODOC – Aplicativo gerenciador de documentos  
ISOPROJECT – Aplicativo gerenciador de ações e projetos  
JIT – *Just in time*  
LDO – Lei de diretrizes orçamentárias  
LOA – Lei orçamentária anual  
PDCA – *plan, do, check, action*  
PROMOFAZ – Programa de Modernização da Administração Fazendária  
PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal  
PNQ – Prêmio Nacional de Qualidade  
PPA – Plano plurianual  
PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MQ – Manual da qualidade



NBR – Norma brasileira (editada pela ABNT)  
NAP – Nova Administração Pública  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PFG – Princípios fundamentais de gerência  
POP – Procedimento Operacional Padrão  
POSDCORB – Planejamento, Organização, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento  
PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público  
PQGF – Prêmio de Qualidade do Governo Federal  
PROCERGS – Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul  
PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
SAPI – Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações  
SPI – Sistema de Protocolo Integrado  
SRA – Serviços Regionais de Auditoria  
SWOT – Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal  
TCE – Tribunal de Contas do Estado  
TCM – Tribunais de Contas do Município  
TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo  
TCdosM – Tribunais de Contas dos Municípios  
TQM – *Total Quality Management*  
TQC – *Total Quality Control*  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UGB – Unidade Gerencial Básica

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Valores, tecnologias gerenciais e correspondentes práticas de gestão .....	60
Quadro 2 – Definições e conceitos fundamentais da redução sociológica .....	91
Quadro 3 – Definição das leis da redução sociológica e idéias centrais.....	99
Quadro 4 – Definições, conceitos fundamentais e leis da redução sociológica.....	101
Quadro 5 – Ênfases das abordagens da adaptação criativa e da redução sociológica .....	106
Quadro 6 – Categorias teóricas de análise derivadas do conceito e leis da Redução Sociológica .....	133
Quadro 7 – Processos principal e secundário de análise da transposição de tecnologias gerenciais.....	137
Quadro 8 – Relação: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos.....	149
Quadro 9 – Processos de apropriação e absorção de tecnologias gerenciais e categorias de análise .....	156
Quadro 10 – Característica e expressão da Gestão pela qualidade e Certificação ISO 9001:2000 .....	164
Quadro 11 – Fases e ações da implementação do Programa de Gestão pela Qualidade no TCE-RS.....	169
Quadro 12 – Perfil do corpo funcional do Tribunal de Contas .....	180
Quadro 13 – Categorias de conceitos e de pressupostos relacionados às tecnologias gerenciais.....	204
Quadro 14 – Conceitos e pressupostos da gestão pela qualidade total e certificação ISO 9001:2000 .....	210
Quadro 15 – Conceitos gerencias e significado predominante atribuído no Tribunal de Contas.....	268
Quadro 16 – Conceitos gerencias e instrumentos de gestão correspondentes.....	270
Quadro 17 – Contribuição da redução sociológica para a análise organizacional e a gestão .....	288

## Lista de Figuras

Figura 1 – Pressupostos, conceitos, políticas e tecnologias gerenciais .....	24
Figura 2 – Estágios de transposição de tecnologias gerenciais .....	32
Figura 3 – Esferas de exposição do Tribunal de Contas do Estado.....	38
Figura 4 – Processo de apropriação de tecnologia de gestão na organização.....	139
Figura 5 – Processo de absorção de tecnologias de gestão.....	140
Figura 6 – Articulação: gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000.....	165
Figura 7 – Atitudes dos atores no processo de transposição de tecnologias gerenciais .....	253

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 SITUAÇÃO DE INTERESSE EM PESQUISA.....</b>	<b>18</b>
1.1.1 <i>Ciclos de reformas e transformação organizacional.....</i>	<i>21</i>
1.1.2 <i>Fundamentos institucionais da qualidade no setor público.....</i>	<i>25</i>
1.1.3 <i>Programas de modernização gerencial na administração pública.....</i>	<i>32</i>
1.1.4 <i>Transformações no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.....</i>	<i>35</i>
<b>1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>41</b>
<b>1.3 OBJETIVOS.....</b>	<b>42</b>
1.3.1 <i>Objetivo Geral.....</i>	<i>42</i>
1.3.2 <i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>43</i>
<b>1.4 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>43</b>
1.4.1 <i>Atualidade do fenômeno.....</i>	<i>44</i>
1.4.2 <i>Perspectiva teórica.....</i>	<i>46</i>
1.4.3 <i>Perspectiva da ação gerencial.....</i>	<i>48</i>
1.4.4 <i>Perspectiva do pesquisador.....</i>	<i>49</i>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>50</b>
<b>2.1 A FORMAÇÃO GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>50</b>
2.1.1 <i>Dependência e instrumentalidade da formação gerencial no Brasil.....</i>	<i>51</i>
2.1.2 <i>Patrimonialismo e a burocracia em construção na administração pública brasileira.....</i>	<i>56</i>
<b>2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ORGANIZAÇÕES EM TRANSFORMAÇÃO.....</b>	<b>59</b>
2.2.1 <i>Burocracia em transição: novas feições do fenômeno.....</i>	<i>63</i>
2.2.2 <i>Organizações e sistemas de gestão.....</i>	<i>68</i>
<b>2.3 TRANSPOSIÇÃO DE TECNOLOGIAS E CONCEITOS GERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>72</b>
2.3.1 <i>Fronteiras da abordagem convencional.....</i>	<i>77</i>
2.3.2 <i>Transposição de conceitos na teoria administrativa.....</i>	<i>83</i>
<b>2.4 ASSIMILAÇÃO CRÍTICA DE CONCEITOS E TECNOLOGIAS GERENCIAIS.....</b>	<b>85</b>
2.4.1 <i>Redução sociológica: origem e definição.....</i>	<i>87</i>
2.4.2 <i>As leis da redução sociológica.....</i>	<i>92</i>
2.4.3 <i>A redução no campo da gestão das organizações.....</i>	<i>102</i>
<b>2.5 ESTRATÉGIAS DE INTERPRETAÇÃO: O FORMALISMO, O JEITO E O CERIMONIAL.....</b>	<b>107</b>
<b>2.6 GESTÃO PELA QUALIDADE E CERTIFICAÇÃO ISO 9001:2000.....</b>	<b>113</b>
2.6.1 <i>Gestão pela qualidade: definições e contexto de origem.....</i>	<i>114</i>
2.6.2 <i>Gestão pela qualidade no setor público: modelos e aplicações.....</i>	<i>122</i>
2.6.3 <i>Certificação ISO 9001:2000 e gestão pela qualidade.....</i>	<i>125</i>
<b>3. MÉTODO.....</b>	<b>131</b>
<b>3.1 MODELO DE PESQUISA.....</b>	<b>131</b>
3.1.1 <i>Modelo teórico de pesquisa.....</i>	<i>132</i>
3.1.2 <i>Objetos de pesquisa: processos de apropriação e de absorção.....</i>	<i>137</i>
3.1.2.1 <i>Processo secundário de estudo.....</i>	<i>138</i>
3.1.2.2 <i>Processo principal de estudo.....</i>	<i>140</i>
3.1.3 <i>SUPosição INICIAL DE PESQUISA.....</i>	<i>141</i>
<b>3.2 NATUREZA DO ESTUDO.....</b>	<b>141</b>
<b>3.3 O CASO DE ESTUDO.....</b>	<b>143</b>
<b>3.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>144</b>

3.4.1 <i>Técnicas de coleta de dados</i> .....	145
3.4.2 <i>Procedimentos de coleta dos dados</i> .....	150
3.4.3 <i>Técnica de análise dos dados</i> .....	154
<b>4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS</b> .....	<b>156</b>
4.1 <b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	157
4.2 <b>ARTICULAÇÃO ENTRE AS TECNOLOGIAS GERENCIAIS ESTUDADAS</b> .....	160
4.3 <b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DAS TECNOLOGIAS GERENCIAIS</b> .....	167
4.3.1 <i>Considerações iniciais</i> .....	169
4.3.2 <i>Categoria analítica 1: Percepção e consciência de contexto</i> .....	171
4.3.3 <i>Categoria analítica 2: Permeabilidade da organização</i> .....	179
4.4 <b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE ABSORÇÃO DAS TECNOLOGIAS GERENCIAIS</b> .....	185
4.4.1 <i>Considerações iniciais</i> .....	185
4.4.2 <i>Categoria analítica 3: Comprometimento e autonomia de pensamento</i> .....	187
4.4.3 <i>Categoria analítica 4: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais</i> .....	201
4.4.4 <i>Categoria analítica 5: Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas</i> .....	251
4.5 <b>DISCUSSÃO GERAL SOBRE O ALCANCE E IMPLICAÇÕES DO REFERENCIAL DA REDUÇÃO SOCIOLÓGICA PARA A ANÁLISE DA TRANSPOSIÇÃO DE TECNOLOGIAS GERENCIAIS EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA</b> .....	274
4.5.1 <i>Considerações iniciais: filosofia, sociologia e análise organizacional</i> .....	275
4.5.2 <i>Contribuição metodológica da redução sociológica no campo da análise organizacional</i> ..	278
4.5.3 <i>Considerações finais</i> .....	288
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>290</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>298</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>318</b>
<b>APÊNDICE B – ANÁLISE DOCUMENTAL: PRESSUPOSTOS E CONCEITOS</b> .....	<b>320</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado e a administração pública brasileira, com as especificidades que os particularizam, encontram-se sob tensão tanto pela influência de um paradigma de gestão pública que, apesar de não hegemônico (SPINK, 1999), vigora em amplitude mundial – a nova administração pública –, quanto por pressões internas à nação, advindas de diferentes setores da sociedade, em uma trajetória crescente de demandas por mais e melhores bens e serviços públicos. Se de um lado são inegáveis a força e a extensão com que o movimento reformador do Estado está impactando a administração pública, é também verdade que neste tão peculiar quanto complexo espaço de poder os termos desse movimento gerencial têm assumido facetas bastante específicas, notadamente em razão da diversidade de interpretações segundo as quais seu conteúdo vêm sendo percebido pelos diferentes atores no campo. É transversal a esse movimento também o fenômeno relativo ao processo importador de tecnologias entre organizações (SERVA, 1992; PAULA; WOOD Jr., 2008).

Na confluência desses dois fenômenos, o campo da administração pública tem alargado seus limites de fronteira para admitir a substancial influência de elementos antes identificados com o espaço gerencial privado.<sup>1</sup> Com isso, pela incidência de valores gerenciais, a administração pública tem sido alcançada por pressões tendentes a identificá-la, ainda que em parte, com os organismos do setor empresarial, com destaque para o que diz respeito aos sistemas de gestão.<sup>2</sup>

No contexto desse movimento de transformação, especial referência é dispensada à **transposição de tecnologias de gestão empresarial para as organizações públicas**, notadamente como recurso de legitimação simbólica. Tomada como um processo complexo, a análise e compreensão desse fenômeno de transposição são, neste estudo,

---

<sup>1</sup> Considerando, entre outros aspectos, a crescente influência que organismos multilaterais internacionais, do terceiro setor e do setor privado tem exercido sobre o Estado, pode-se sugerir como um dos principais impactos da *nova administração pública*, justamente, um movimento de redefinição dos contornos do campo institucional em que se circunscrevem as organizações públicas.

<sup>2</sup> Hood (1991 *apud* PEREIRA, 1998, p. 110) refere como uma das características da nova administração pública a “ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado”.

realizadas observando-se dois momentos – o de **apropriação** e o de **absorção** – sucessivos e cíclicos em termos de conteúdo e forma.

A pesquisa tem como objeto teórico central o conceito de **redução sociológica** proposto por Ramos (1996) a partir da noção de redução fenomenológica de Husserl (CHAUÍ, 1996; GALEFFI, 2000; KAUFMANN, 2000; ONATE, 2006; THIRY-CHERQUES, 2006). É do conteúdo essencial desse conceito que se parte, e a ele se retorna, com o estudo do processo de **transposição de tecnologias gerenciais** em um caso particular no qual o fenômeno se processa envolvendo uma organização pública – o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A redução sociológica é abordada nessa pesquisa, portanto, preponderantemente como **atitude** e como **método** (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006).<sup>3</sup>

Sabe-se que a abordagem da teoria institucional bem enfoca o fenômeno geral, com destaque para o processo de **apropriação** de objetos gerenciais exógenos como recurso eminentemente simbólico<sup>4</sup> e finalidade essencialmente legitimadora, atentando para os mecanismos de introdução desse conteúdo e para resultados pretendidos e alcançados no transcurso do processo. Entretanto, com o propósito de ampliar a perspectiva convencional e compreender mais detalhadamente especificidades do processo subsequente – o de **absorção** da contribuição exógena – advoga-se a submissão do fenômeno a uma análise à luz do referido conceito de **redução sociológica**. Admitindo-se que os processos de apropriação e absorção de conteúdo gerencial são mutuamente influenciados no contexto de um processo mais amplo de transposição desses objetos culturais – as tecnologias gerenciais –, entende-se que o referencial da redução sociológica possa oferecer importante contribuição para o campo dos estudos organizacionais ao sinalizar uma perspectiva de análise que não somente amplie a capacidade de compreensão do processo de apropriação, mas que avance na explicitação de aspectos pouco investigados em relação ao fenômeno da absorção de conceitos no processo de transposição de conteúdo gerencial entre distintos contextos.

---

<sup>3</sup> Azevêdo e Albermaz (2006) assinalam ainda um terceiro significado para a redução sociológica: a redução como teoria social que admite múltiplos centros.

<sup>4</sup> O significado do termo simbólico no contexto deste estudo assume predominantemente a noção de imagem ou de representação compartilhada de um objeto por parte de diferentes atores.

Sendo assim, o **processo de apropriação** de tecnologias gerenciais é inicialmente contextualizado e analisado à luz das abordagens da administração pública gerencial, do institucionalismo e da cultura nacional e organizacional, nestas destacando-se os traços do hibridismo e do estrangeirismo. Nesse estágio do processo – apropriação – a abordagem da redução sociológica oferece a sua contribuição em especial a partir da **lei das fases** e da **lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira** (RAMOS, 1996).

O objeto central de análise dessa pesquisa reside, conforme já referenciado, no **processo de absorção** dessas tecnologias, e mais detidamente na assimilação do conteúdo gerencial exógeno, fenômeno este que é analisado essencialmente à luz dos elementos fundamentais do conceito de **redução sociológica** (RAMOS, 1996). Nesse contexto, são reconhecidos os processos isomórficos levados a efeito pela adoção de tecnologias gerenciais como a qualidade total e a certificação ISO 9001:2000, destacadamente nas suas expressões normativa e mimética, como indutores das mudanças em curso no campo gerencial, cujo conteúdo apropriado não pode prescindir de profundos esforços de reflexão e assimilação crítica.

A tese proposta afirma, coerente com o referencial da redução sociológica proposto por Ramos (1996), tomado como atitude e método, que o processo de transposição de tecnologias gerenciais transforma o sistema de gestão da organização quando os conceitos e pressupostos subjacentes a esses objetos exógenos são identificados, reconhecidos e nele ressignificados. Mais precisamente, a apropriação e a subsequente absorção de uma nova tecnologia gerencial pelo sistema de gestão da organização é influenciada pela assimilação dos **conceitos** que a subsidiam, e pela aderência dos pressupostos que os informam. Essa assimilação subordina-se ao processo de ressignificação – reinterpretação, tradução etc. – desse conteúdo em relação ao contexto organizacional de incidência, sob forte dependência da capacidade dos atores organizacionais de identificar os **pressupostos** que o subsidiam, assim entendidos os valores que vinculam esses conceitos a um contexto e momento sociocultural e teórico específico. A abordagem não descarta, portanto, o potencial contributivo desse conhecimento exógeno à organização, mas o posiciona como objeto de um inarredável e profundo esforço de reflexão crítica que alcance seu conteúdo substantivo radical.

A abordagem levada a efeito sugere, em suma, que esse processo, ora pensado no plano da gestão organizacional com inspiração do referencial de Ramos (1996), revela profícua contribuição para o campo das ciências sociais, e dos estudos organizacionais em particular, em relação à apropriação da produção cultural estrangeira.

Sobrevém a esta introdução, o capítulo que contextualiza o fenômeno estudado, definindo os contornos da situação problemática e especificando a questão essencial de pesquisa, além dos objetivos e da justificativa do estudo. O capítulo 2 aporta o referencial teórico necessário ao tratamento do tema, assentado principalmente no conceito de redução sociológica e contribuições adjacentes. A abordagem metodológica da pesquisa é apresentada no capítulo 3, evidenciando o modelo de pesquisa, a natureza do estudo e as estratégias de coleta e análise de dados. O capítulo 4 contempla a análise e a interpretação dos dados da pesquisa, enfocando os processos de apropriação e de absorção das tecnologias gerenciais e uma discussão acerca do alcance e implicações do referencial da redução sociológica para a análise e compreensão do processo de transposição de tecnologias gerenciais, além de explicitada a tese central produzida. Por fim, são apresentadas no capítulo 5 as conclusões da pesquisa e possibilidades de ampliação e aprofundamento do tema em pesquisas subseqüentes.



## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

O movimento de reforma do Estado e de seu aparelho pode ser percebido como um fenômeno de interseção entre as esferas pública e privada, gerando um campo de influências mútuas, de caráter tanto técnico quanto simbólico, no qual se desenvolvem outras categorias de fenômenos, entre as quais: a emergência de novos ou reconfigurados formatos de interação econômica entre os setores empresarial e público (parcerias público-privadas, por exemplo), a criação de novas formas e processos de relacionamento da administração pública com o campo privado e com a sociedade em geral (pregões e leilões eletrônicos, audiências públicas, etc.), a transferência de atividades econômicas e de interesse público para o espaço privado (privatizações, delegações, e criação de organizações sociais em suas diferentes formas), e a inserção dos valores gerenciais privados, influenciando em particular a transferência de tecnologias de gestão do setor privado para o público.<sup>5</sup>

Nesse contexto de transformações influenciadas por múltiplos vetores de tensão, geradores de substanciais reflexos sobre a estrutura e funcionamento do aparelho estatal, passa a ser requerida das organizações públicas novas formas de gestão, fato que as submetem a mais elevados patamares de exigência em termos de legitimação perante os demais atores do campo, especialmente da sociedade. As respostas a essas tensões têm se concentrado em torno de programas de modernização administrativa, inclusive com substancial aporte de recursos externos, especialmente nas áreas **fiscal**, de **planejamento e gestão** em geral, e de **controle externo**, dentre os quais se destacam: o Programa de Modernização da Administração Fazendária – PROMOFAZ, e o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE. Este fenômeno é particularmente pronunciado no caso dos Tribunais de Contas que, no âmbito da dimensão fiscal do movimento reformador em curso, tem assumido

---

<sup>5</sup> Rigorosamente, esse fenômeno não pode ser tomado como um deslocamento em um único sentido, senão como um processo de mútua influência entre os setores público e privado. Isso porque, a despeito da tendência de apropriação de conteúdo gerencial pelas organizações públicas, é importante reconhecer um nascente movimento de influência do setor público sobre o privado, no qual se destacam as adaptações em termos de processos e conhecimentos que as empresas de consultoria empreendem para atender as especificidades de organismos do setor público.

posição de destaque, bem como constituído objeto de programa específico de modernização administrativa – o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios – PROMOEEX, conduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

### **1.1 Situação de interesse em pesquisa**

Assume-se que os organismos da administração pública, em especial aqueles da administração direta, em face das peculiaridades distintivas das relações que os definem como organização, não enfrentam em intensidade e dinamismo o nível de complexidade das relações que atingem as empresas nos mercados em que operam. Contudo, é fato que o ambiente em que esses organismos governamentais se inserem tem também experimentado transformações, notadamente nas últimas décadas, por conta da convergência de diferentes fatores de ordem social, política, econômica, tecnológica, entre outros (NOGUEIRA, 1999). As direções, intensidades e amplitude desse processo transformador são, no entanto, contingenciais, e de diferentes formas percebidas, revelando-se fortemente influenciadas pelas especificidades do contexto e do momento histórico de inserção.

Sob uma perspectiva mais ampla, os resultados alcançados pelas sucessivas reformas administrativas pelas quais o Brasil tem passado, especialmente a partir do século XX, bem demonstram o caráter incremental desse fenômeno de transformação, com a reconfiguração de traços substantivos da cultura nacional – entre os quais se destacam o clientelismo político e o patrimonialismo (PINHO, 1998; ABRUCIO, 2007) – que influenciam a gestão das organizações públicas.

O sistema de gestão de uma organização é uma de suas expressões características, resultando da interação de múltiplos aspectos. Esses sistemas são complexos e, em face de sua inerente interação com os demais elementos do campo, podem apresentar diferentes graus de dinamismo. As organizações públicas são um caso particular desse fenômeno, reconhecendo-se nelas tanto ciclos de inovação – onde a ênfase recai sobre a tecnologia, quanto de transformação – rupturas que alcançam as premissas e alteram a substância do fenômeno (MOTTA, 2001).

No contexto da nova administração pública, entre os diferentes vetores de tensão incidentes sobre as organizações públicas, fazendo emergir os contrastes entre

valores e práticas inovadoras e aspectos idiossincráticos da cultura nacional, pretende-se enfocar uma de suas expressões mais visíveis – a adoção de tecnologias gerenciais, movimento que pode ser percebido segundo duas perspectivas: a da oferta (esforços exógenos que promovem e estimulam essa transferência) e o da demanda (representada pela busca autônoma, por parte das organizações públicas, de inovações gerenciais como recurso de legitimação e sobrevivência institucional).<sup>6</sup>

Trata-se aqui do fenômeno ascendente dos novos conceitos e tecnologias de gestão,<sup>7</sup> e mais especificamente da sua transposição para as organizações públicas. Há sinais, todavia, do caráter parcial dessa apropriação tecnológica não somente em organizações públicas (ÉTHIER, 1994; GUIMARÃES *et al.*, 2004), mas em organizações privadas (CALDAS, 1997).

Em relação ao argumento de que ao setor público não são “adequados” os conceitos e tecnologias de gestão “de empresas”, entende-se que de fato não o são em sua plenitude, notadamente em sua forma. Nesse sentido, Pereira (1998, p. 118) afirma que

não se trata mais de importar ou não práticas e conceitos organizacionais e institucionais de um setor para outro, criando assim uma identificação variável entre os setores. Sua percepção é de que estes são irredutíveis entre si, sendo necessária uma filtragem e reelaboração crítica de toda e qualquer técnica ou conceito que possa inspirar a recriação de um similar no setor público. (PEREIRA, 1998, p. 118).

---

<sup>6</sup> Apesar de alguns organismos da administração pública, como o caso dos Tribunais de Contas, não enfrentarem ameaça extrema à sua sobrevivência, especialmente em se tratando de órgãos representativos de Poderes constituídos, percebe-se crescente preocupação dos gestores com a apresentação de desempenhos satisfatórios não somente perante a sociedade mas também na arena orçamentária, ou seja, no contexto da distribuição dos recursos orçamentários garantidores de sua manutenção.

<sup>7</sup> Mattos (2003, p. 47-48) aborda a distinção entre *teoria*, *técnica* e *tecnologia de gestão*. **Teoria.** A teoria é identificada como um momento de ação reflexiva, “*que expressa intenção sistematizadora de conhecimento, ou seja, tenta fugir de referência a fatos e situações singulares, e distancia-se mais da ação do que se prepara para ela.*” **Técnica.** “[...] a técnica é a descrição normativa da ação; [...] Ela é o grande ídolo do conhecimento eficaz. Ali, se têm todos os elementos da operação, na seqüência apropriada de sua execução”. **Tecnologia de gestão.** Conceito que pretende aproximar os pólos: teoria e técnica. “*A tecnologia de gestão (sempre com esse predicativo, de gestão) é o jogo de linguagem teórica que se dirige para ação gerencial, até mesmo porque muitas vezes se originou diretamente da experiência dela.*” (MATTOS, 2003, p. 47-48). Ramos (1966, p. 100) afirma que: “*A tecnologia pode ser entendida como todo saber sistematicamente referido à ação. [...] tecnologia equivale a qualquer modalidade da ciência aplicada. O tecnólogo se diferencia, portanto, do cientista. O saber deste último pode servir a propósitos pragmáticos, mas não é orientado primária e sistematicamente para a ação. A ciência não é, como a tecnologia, um conjunto de regras e preceitos sobre como fazer (know how), tendo em vista resultados pragmáticos, mas um conjunto de noções, conceitos, proposições e enunciados corretos, que, em cada circunstância, destinam-se a responder à pergunta: o que é isto? Fala no modo indicativo e não no modo imperativo.*”

A despeito disso, e coerente com os estudos indicados, evidências empíricas de práticas formalísticas nos processos de absorção desses modelos de gestão parecem sugerir que a ênfase no formato tem prevalecido em relação ao conteúdo, fato que poderia sinalizar a necessidade de transformar as estratégias vigentes para a promoção de inovações gerenciais nas organizações públicas.

Desse modo, a atitude predominantemente mimética, assim caracterizada pelos esforços de apropriação de conceitos e tecnologias gerenciais – padronizadas, ou mesmo adaptadas (preservando-se a forma como recurso de identidade a fim de cumprir sua função legitimadora de fundo simbólico) – por mera transposição direta facilitariam a coexistência de práticas administrativas capazes de figurar como corpos estranhos no sistema de gestão da organização. Nesse caso, diferentes aspectos poderiam contribuir para a compreensão dos motivos pelos quais uma prática cerimonial ou “*para inglês ver*” se manifesta (CALDAS, 1997).

O fenômeno particular inclina-se, portanto, para as conclusões de estudos envolvendo os diferentes ciclos de reformas administrativas levadas a efeito no Brasil, os quais têm convergido essencialmente para a indicação de limites e transformações parciais na administração pública, preservando-se traços tradicionais de sua formação histórica (PINHO, 1998; REZENDE, 2002; ALVERGA, 2003). Admite-se, portanto, que as feições gerais desse fenômeno mais amplo de reformas administrativas se projetam no processo mais específico de transposição de tecnologias gerenciais, imprimindo-lhe similares traços formalísticos.

Coerente com isso entende-se que a construção de uma abordagem alternativa para uma compreensão mais consistente desse complexo fenômeno, contextualizado na realidade brasileira, não pode prescindir das contribuições teóricas de Ramos (1966; 1989; 1996). Os conceitos de redução sociológica e de formalismo, fundamentalmente, são ora tomados como referências essenciais, e articulados com o propósito de oferecer um conjunto de lentes que permitam ampliar a compreensão do fenômeno de transposição de conceitos e tecnologias gerenciais do setor privado para uma organização da administração pública.

Parte-se da proposição inicial de que os conceitos gerenciais operacionalizados em instrumentos, tomados como objetos culturais, assumem nesse processo de transposição tecnológica a condição de elemento subsidiário à produção de conhecimento de gestão endógeno, tal como propõe a lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira, que constitui um dos sustentáculos do conceito de redução sociológica (RAMOS, 1996)<sup>8</sup>. Desconsiderar essa posição subordinada do conteúdo gerencial estrangeiro – e aqui o componente estrangeiro é tomado como oriundo do exterior das fronteiras da organização e do setor público – implica desconhecer seus vínculos com o contexto originário de produção e, por conseguinte, mitigar a relevância de elementos fortemente influenciadores da sua aderência no novo contexto de aplicação.

### 1.1.1 Ciclos de reformas e transformação organizacional

O cenário em que essas transformações gerenciais têm lugar é o das reformas do Estado e da sua administração – estrutura e processos organizacionais. Assim, entende-se necessário localizar o fenômeno da transposição de tecnologias de gestão para organismos do setor público no contexto do movimento de reformas em curso no país (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998)<sup>9</sup>; e este como mais um dentre outros ciclos reformadores experimentados pelo Brasil no curso de sua história.<sup>10</sup> Essa contextualização tem por finalidade não somente evidenciar a natureza processual e histórica das mudanças que atingem a administração pública, mas salientar, em consequência disso, os pressupostos que subjazem a esses ciclos de reforma, os traços culturais, e os elementos idiossincráticos do arranjo governamental brasileiro, que influenciam as práticas de gestão no âmbito de cada organização.

Esses sucessivos esforços reformadores têm alcançado o Estado e a administração pública brasileira, com especial ênfase a partir do século XX, bem

---

<sup>8</sup> A noção de “*estrangeiro*”, no contexto dessa pesquisa é tomado de forma elástica, alcançando inclusive o que tem origem além das fronteiras da organização, ou do setor público.

<sup>9</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995, e, posteriormente, pelo Presidente da República (BRASIL, 1995, p.3).

<sup>10</sup> Pereira (1999b) refere que, em termos de “reformas”, efetivamente, podem ser identificadas duas desde a constituição dos Estados nacionais modernos: a *burocrática* e a *gerencial*. A *reforma burocrática* processou-se em diferentes momentos e lugares: “[...] que foi analisada por Weber, diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado, ocorreu em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil.” (PEREIRA, 1999b, p.6).

evidenciando não somente a inspiração externa, mas o caráter parcial e incremental das transformações resultantes (SPINK, 1999; ABRUCIO, 2007). Pinho (1998) descreve sucessivos ciclos de reforma,<sup>11</sup> ressaltando que a presença dos fortes traços patrimonialistas que marcam a administração pública brasileira “*as verdadeiras reformas estruturais, que tocam nas questões estratégicas não são priorizadas*” (PINHO, 1998, p. 77). Nessa mesma linha, Alverga (2003) aborda as causas de insucesso referindo fatores como a dependência da trajetória, o ambiente socioinstitucional, o problema da ação coletiva (favoráveis e desfavoráveis), além de aspectos de natureza política.

Ao estudar os argumentos motivadores das transformações em organizações públicas, Finger e Brand (2001) destacam um “*duplo desafio*”: de um lado tensões externas, que os autores denominam “*de cima*”, atribuída ao fenômeno da globalização, e de outro, tensões internas (“*de dentro*”), representadas pelo “*problema crescente de legitimidade*” em larga medida decorrente da redução da oferta de serviços públicos à sociedade. No caso brasileiro, coerente com a proposição de Finger e Brand (2001), entende-se que um dos eixos de impulso para a transformação é, de fato, o próprio estágio de desenvolvimento experimentado pela sociedade contemporânea (COSTA, 2007), que impõe ao Estado novas e por vezes contrastantes demandas. Outro vetor de destaque, que não pode ser desvinculado deste contexto, é o modelo da administração pública gerencial – APG (PEREIRA, 1999a; 1999b), variante nacional inspirada na nova administração pública – NAP (FERLIE *et al.*, 1999).

A nova administração pública pode ser compreendida como um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de administração pública baseada em pressupostos e conceitos que se desdobram, para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais. A fluência, do setor privado para o público, de conteúdo gerencial sob a forma de tecnologias de gestão se destaca como elemento característico do ciclo de reformas em curso para os fins específicos desta pesquisa.

---

<sup>11</sup> A reforma no Governo Vargas (final da década de 1930), ilustrada pela ação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP; a reforma no Governo Kubitschek (1956/61); a reforma no Governo Burocrático-Autoritário, notadamente com a edição do Decreto-Lei 200/1967; a reforma no período da redemocratização (Governos Sarney e Collor); e, mais recentemente, a reforma gerencial iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Essa particular formulação conceitual – a APG<sup>12</sup> – assenta-se em **pressupostos** tais como o da racionalidade formal<sup>13</sup> e o da primazia do setor privado em relação ao público em termos de competência gerencial e eficiência alocativa de recursos, entre outros. No plano conceitual o movimento está fortemente amparado em elementos do campo da administração e da economia – em ambas as áreas sob a acentuada influência de autores de orientação teórica neoclássica. Alguns dos **conceitos** centrais subjacentes a esses pressupostos são os da eficiência, da descentralização do poder decisório (delegação), do imperativo da flexibilidade, das competências, da gestão por resultados (no contexto da qual pode-se compreender a ênfase no usuário dos bens e serviços públicos e, portanto, a noção de qualidade). As políticas (programas) e tecnologias gerenciais, por sua vez, incorporam e buscam operacionalizar esses conceitos em um amplo espectro e diferentes graus de complexidade.

Para fins eminentemente metodológicos, com ênfase na explicitação do foco do estudo, estas **tecnologias gerenciais** são divididas em duas categorias fundamentais: uma de alcance macro-organizacional, que influencia e reconfigura a estrutura da administração pública no seu todo; e outra, de alcance mais restrito às fronteiras organizacionais, que promove transformações no sistema gerencial do organismo estatal. Os conceitos e tecnologias relacionadas ao **primeiro tipo**, tais como as parcerias público-privadas, os contratos de gestão, as agências executivas ou reguladoras, os programas governamentais, a reconfiguração da regulamentação das relações entre agente público e Estado, entre outras, caracterizam-se por apresentarem configurações e processos de implementação mais complexos e abrangentes, especialmente por exigirem de início a construção de um marco institucional de sustentação – mudanças constitucionais, legais e doutrinárias, que alcançam os limites do campo (TEIXEIRA *et al.* 1999).<sup>14</sup> De outra parte, tem-se os

---

<sup>12</sup> Que pode ser reconhecido como um esforço de transposição e tradução de elementos da NAP para o contexto nacional, procurando observar e ajustar esses componentes a especificidades locais.

<sup>13</sup> A racionalidade “*referente a fins*” descrita por Weber (2000, p. 15).

<sup>14</sup> O processo de incorporação desses *elementos diretamente* advindos do modelo da *administração pública gerencial*, envolve aspectos mais identificados com o plano conceitual, e menos com tecnologias gerenciais em sentido estrito, fato que sugere a exigência de maior esforço de reflexão para a sua absorção por parte de uma organização pública; assim, a ênfase parece recair com mais intensidade sobre a necessidade de produção de conhecimento gerencial próprio – endógeno às organizações. Exemplos disso são tecnologias gerenciais como as *parcerias público-privadas* – PPP’s, as agências reguladoras, entre outras, elementos claramente inspirados em práticas exógenas e coerentes com o núcleo valorativo da NAP, mas que para sua utilização no Brasil tem exigido substanciais esforços de adaptação às especificidades, sobretudo políticas, jurídicas, econômicas e administrativas do país.

conceitos e tecnologias do **segundo tipo**, no rol dos quais figuram como exemplos a gestão pela qualidade, o planejamento estratégico, as certificações ISO, o *balanced scorecard*, a gestão por competências, a gestão por projetos entre outros (CARAVANTES, 1998; ARAUJO, 2001; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004). É sobre essa categoria de tecnologias gerenciais que o escopo desta pesquisa se projeta.

Estas se caracterizam como tecnologias de gestão de foco mais restrito, de natureza mais manifestamente instrumental, cujo nível de aplicação em geral circunscreve-se aos limites da organização, não obstante seus efeitos (destacadamente os simbólicos) tendam a transpor essas fronteiras, especialmente como forma de legitimação da organização no seu campo institucional.<sup>15</sup> É preciso considerar que esses conceitos e tecnologias de gestão não são estanques, podendo se sobrepor não somente conforme a interpretação dada a cada um deles e suas possibilidades de integração, mas em virtude de características outras do fenômeno examinado – Figura 1.

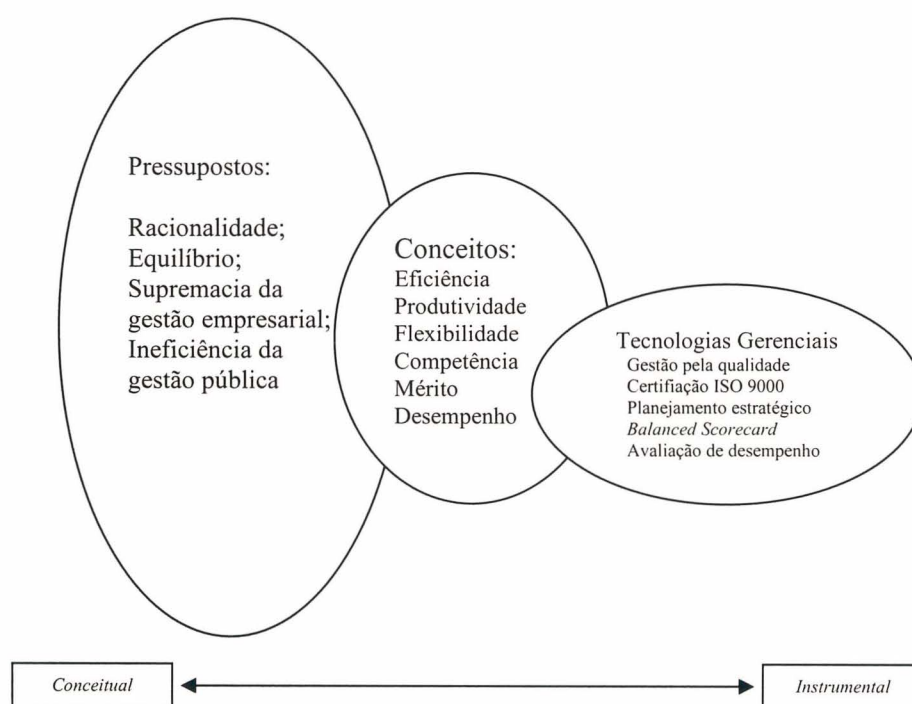


Figura 1 – Pressupostos, conceitos, políticas e tecnologias gerenciais

<sup>15</sup> Tecnologias de gestão estas tomadas como *indiretamente* relacionadas com o movimento de ascensão dos valores gerenciais na administração pública, e em geral propostos na forma de ‘pacotes’.



Nesta categoria de tecnologias gerenciais que mais se aproximam de ferramentas de gestão – instrumentais – podem ser identificadas aquelas referidas por Éthier (1994), Caldas (1999b), Abrahamson (1996), Benders; Van Veen (2001); Motta (2001); Newell *et al.* (2001), entre outros, ao abordarem de forma geral o fenômeno dos modismos gerenciais – *fads* e *fashions* –, denominação que sugere uma coleção de melhores práticas de administração que são no campo privado desenvolvidas, aplicadas sob a forma de pacotes (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; PAULA; WOOD Jr, 2008) e abandonadas em ciclos relativamente curtos de duração.

No caso particular da administração pública brasileira, com destaque para o ciclo de reformas em curso – o gerencial –, dentre as tecnologias de gestão mais em voga e explicitamente indicadas (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998; PEREIRA, 1999a) reside a gestão pela qualidade com suas diferentes variantes e complementos, especialmente a certificação ISO e o planejamento estratégico.<sup>16</sup>

### **1.1.2 Fundamentos institucionais da qualidade no setor público**

Uma das expressões concretas do atual ciclo de reformas do Estado e da administração pública brasileira pode ser reconhecida, segundo uma perspectiva bastante ampla, a partir do conjunto de emendas ao texto da Constituição de 1988 editadas especialmente a partir de 1993. Em termos de reforma da administração, em sentido mais estrito, assume especial destaque a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que promove transformações substanciais, não somente em elementos que regulam a relação entre os servidores e o Estado, mas na construção das bases para a introdução de um pensamento gerencial sensivelmente destoante dos valores que regem a administração pública tradicional.

---

<sup>16</sup> Tribunal de Contas do Município de São Paulo foi o primeiro órgão público a obter a certificação ISO 9001. “A primeira Certificação ISO 9001 foi obtida pela Divisão Técnica I em 25/11/1996, no prazo recorde de 8 meses, cujo escopo foi a “Elaboração dos Relatórios Anuais das Contas” (Executivo, Mesa da Câmara e Tribunal de Contas). Esta Certificação foi estendida à toda a Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do Tribunal em 16/11/1998, com a ampliação do escopo que passou a ser “Sistema de Fiscalização e Elaboração dos Relatórios Anuais” (Administração Direta e Indireta). Em dezembro/2002 foi efetuada a transição da ISO 9001:1994 para a ISO 9001:2000, sendo mantido o escopo da certificação “Sistema de Fiscalização e Elaboração dos Relatórios Anuais”. A certificadora é a *British Standards Institution* (BSI), da Inglaterra, entidade de reconhecimento internacional no ramo de certificações.”

Fonte: <http://www.tcm.sp.gov.br/qualidad/default.htm> (acesso em: 02-06-2008).

As mudanças trazidas ao texto constitucional, que impactaram nas diretrizes estruturantes do Estado e da administração pública no Brasil, incluíram desde conceitos mais gerais, como o de **eficiência**, elevado à condição de princípio de gestão pública (art. 37, *caput*), e que inspiram tecnologias gerenciais mais específicas como é o caso da **gestão pela qualidade** (art. 37, §3º, inciso I; art. 39, §7º)<sup>17</sup>, além de outros correlatos, como produtividade, economicidade, racionalização e desempenho, que não obstante a sua presença implícita no arranjo de conceitos e pressupostos que subjazem à organização burocrática, passam a uma presença mais explícita no texto constitucional.<sup>18</sup> O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 resultou nos seguintes termos:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (grifou-se) [...]

Apesar da noção de eficiência não constituir algo novo no campo da administração pública (LEAL, 2006), a introdução dessa diretriz de gestão no rol de princípios constitucionais torna-se um significativo marco de mudança no discurso gerencial, subsidiando fortemente argumentos em prol da introdução de inovações gerenciais em organizações públicas (SIMON *et al.*, 1956; MISOCZKY, 2004; SCHACHTER, 2007; BOHTE, 2007).

<sup>17</sup> Inseridas, todas, na trajetória transformadora delineada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, onde a noção explícita de qualidade surge entre os denominados “Projetos Adicionais”:

**“8.2.3 Qualidade e Participação.** *Esse projeto foi concebido como instrumento básico da modernização da gestão pública, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários no nível operacional. O que se busca é não apenas uma mudança nas formas de gestão mas também da cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho.*

A **qualidade total** e a produtividade **assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas**. Este plano reconhece essa importância, mas entende que essas técnicas são um grande avanço se lograrem, no nível operacional, uma qualidade maior dos serviços, dentro da **filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores**. No nível mais geral, **a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa da qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa da qualidade e da participação.**” (BRASIL, 1995, p. 76-77). (grifou-se).

<sup>18</sup> A *economicidade* foi elevada à condição de *princípio explícito de administração pública* pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promulgada em 3 de outubro de 1989 (art. 19, *caput*). Esse mesmo dispositivo constitucional, a propósito, constitui importante balizador a ser considerado em relação à definição de orientação (missão) e destinatários da ação governamental (usuários).

Pereira (1998), ao comparar fases da tramitação do projeto que resultou na EC nº 19/98, destaca a substancial diferença entre a redação aprovada no 2º turno da Câmara de Deputados e a redação final da Emenda especificamente no que diz respeito à substituição da expressão “*qualidade do serviço prestado*” pelo termo “*eficiência*” a designar o novo princípio de administração pública que passaria a ser previsto no art. 37 da Constituição Federal. Tratam-se, pois, a **qualidade** e a **eficiência**, de conceitos cujos conteúdos são essencialmente distintos, não obstante relacionados. A autora, amparada em comparações conceituais afetas a eficiência, eficácia e efetividade, conclui:

Com isso, vê-se que a substituição da palavra “*qualidade*” por “*eficiência*”, parece não ter sido a melhor escolha, já que esta tem sentido bem mais restrito que aquela, como visto (PEREIRA, 1998, p. 157).

Modesto (2000, p. 113), entendendo que o princípio da eficiência é componente da noção de **legalidade** – nada de absolutamente inovador em matéria de administrativa –, portanto, afirma:

Por entender assim, combati desde o primeiro momento a introdução dessa alteração na cabeça do art. 37 durante o processo de discussão da proposta de emenda constitucional nº 173 no Congresso Nacional, sustentando que a proposta do relator na Câmara dos Deputados era desnecessária e redundante. No entanto, pragmaticamente, quando a sua adoção era inevitável, pela dinâmica do processo político, propugnei no Senado Federal para que a redação final não registrasse a expressão imprópria “*qualidade dos serviços prestados*” e sim o enunciado “*eficiência*”, argüindo então a impropriedade de incluir a primeira redação entre os princípios gerais da administração, por ela referir diretamente apenas um setor da administração pública (a esfera da prestação de serviços públicos) quando todos os demais princípios ostentavam um alcance geral (MODESTO, 2000, p. 113).

Com isso pode-se perceber, além de um descuido com o necessário rigor conceitual que o texto constitucional exige, de fato a perda de uma oportunidade de levar os conceitos de eficácia e de efetividade, estes bem mais relacionados com a noção de qualidade, a um ponto de maior destaque no campo da administração pública.<sup>19</sup> Além do anteriormente referido, outro emblemático dispositivo constitucional bem ilustra o intuito

---

<sup>19</sup> É importante destacar ainda como consequência da denominação conferida ao *princípio da eficiência*, o fato de que os doutrinadores do campo das ciências jurídicas (MORAES, 2001, por exemplo) precisaram construir interpretações que contrastam com o conceito originariamente firmado e consolidado em outros campos do conhecimento (administração, economia, engenharia etc.).

de institucionalização de valores gerenciais no campo da administração pública – o §7º do art. 39.

**Art. 39.** [...]

§7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a **aplicação de recursos** orçamentários provenientes da **economia com despesas correntes** em cada órgão, autarquia ou fundação, para aplicação no desenvolvimento de **programas de qualidade e produtividade**, treinamento e desenvolvimento, **modernização**, reaparelhamento e **racionalização do serviço público**, inclusive sob a forma de **adicional ou prêmio de produtividade**. (grifou-se).

O conteúdo do texto permite perceber desde a orientação pela racionalização de gastos via contenção de despesas correntes até a explícita proposição de programas de qualidade, passando pela indicação de ação gerencial orientada pela concessão de prêmios de produtividade<sup>20</sup>.

\*\*\*

Mas o destaque pretendido nesse momento é para o conceito de **qualidade**, que desde o início da década de 1990 já se mostrava presente no âmbito das empresas privadas do Brasil (TOLOVI Jr., 1994; FISCHER *et al.* 1995); e, mais próximo da metade daquela década, revelavam-se também crescentes os casos de adoção da correspondente tecnologia gerencial no campo da administração pública (ALLOUFA; OLIVEIRA, 2005), em um contexto de franca emergência dos valores herdados do *new public management*.

Guimarães *et al.* (2004) destacam que as organizações públicas são atingidas de forma diferenciada no curso do processo reformador.<sup>21</sup> Os esforços de transformação gerencial levados a efeito nos organismos que integram o denominado “*núcleo estratégico*” (administração direta do Estado) concentraram-se “*em programas baseados nas técnicas de qualidade, incluindo mecanismos de planejamento e avaliação do trabalho*”, ao passo que

---

<sup>20</sup> Conceito este firmemente alicerçado no pressuposto clássico (taylorista-fordista) de homem movido eminentemente por recompensas de natureza material, notadamente financeiras.

<sup>21</sup> Verifica-se, portanto, no movimento contemporâneo e de amplitude global de “reforma do Estado”, níveis distintos de transferência conceitual e tecnológica para a administração pública, onde se destacam os processos *entre países* e *entre setores* (público e privado). Este último, a despeito da forte influência do primeiro, constitui o foco deste estudo.

no segmento das “*atividades exclusivas do Estado*” os esforços orientaram-se para a flexibilização da gestão em busca da melhoria da eficiência e da qualidade da oferta de bens e serviços públicos (GUIMARÃES *et al.*, 2004; BRASIL, 1995).<sup>22</sup>

Na esfera federal de governo essa intersecção conceitual e tecnológica entre a administração pública gerencial e tecnologias de gestão pode ser percebida com a implantação do modelo de excelência em gestão pública, preconizado inicialmente pelo Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP, da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ANGELIM; GUIMARÃES, 2003); e, posteriormente, pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESpública.<sup>23</sup>

Ainda como mecanismos institucionais de consolidação da gestão pela qualidade como tecnologia de referência na transformação dos sistemas de gestão das organizações da administração pública pode-se destacar o Prêmio de Qualidade do Governo Federal – PQGF (ALLOUFA; OLIVEIRA, 2005); e no nível estadual o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP e seus diferentes níveis de premiação.<sup>24</sup>

No caso específico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é relevante assinalar que o órgão atualmente empenha esforços para concorrer ao Troféu Bronze<sup>25</sup>. A propósito, considerando a estruturação e a larga trajetória descrita pelo

---

<sup>22</sup> Essa constatação é coerente com o caso do Tribunal de Contas do Estado, organismo integrante da administração direta do Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que, na qualidade de instituição integrante do *núcleo estratégico do Estado* (BRASIL, 1995, p. 52) com *status* compatível com o de um poder, a exemplo do que se verifica com Ministério Público, a “*forma de administração*” referida como “*gerencial*” lhe é aplicável parcialmente (BRASIL, 1995, p. 59). Algumas das razões para sustentar o Tribunal de Contas como organismo integrante do *núcleo estratégico* são: 1. seus membros são magistrados, equiparados constitucionalmente aos membros do Poder Judiciário; 2. os serviços públicos prestados pelo Tribunal de Contas, a despeito de serem dirigidos para a sociedade (interesse público), se realiza em uma relação entre agentes políticos e dirigentes públicos (no âmbito dos diferentes setores do núcleo estratégico); diferentemente, por exemplo, da atividade fazendária, também de interesse público, mas cuja relação se estabelece inclusive com agentes privados em sua interação com o Estado; 3. a cúpula dos ministérios – os ministros, agentes políticos que são – integram o núcleo estratégico do Estado.

<sup>23</sup> Instituído pelos Decretos nº 5.378, de 23/02/2005 e 5.773/2005.

<sup>24</sup> O PQGF possui três categorias de reconhecimento: ouro, prata e bronze, que representam distintos níveis de envolvimento na gestão pela qualidade. A categoria *bronze* indica o início do processo, e um enfoque de qualidade fraco; a categoria *prata* sinaliza um direcionamento sistemático de esforços da organização em relação à qualidade, evidenciando-se uma gestão pró-ativa e uma preocupação com a auto-avaliação. Na categoria *ouro* estão as organizações pró-ativas que, além de auto-avaliarem-se, apresentam um planejamento estratégico e melhorias contínuas na gestão (ALLOUFA; OLIVEIRA, 2005, p. 204).

<sup>25</sup> No PGQP os prêmios são divididos nas seguintes categorias: *Medalha Bronze*, *Troféu Bronze*; *Troféu Prata*; *Troféu Ouro*; *Troféu Diamante* e uma última faixa que se refere ao Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ, administrado pela Fundação Nacional de Qualidade – FNQ, o *PNQ Vencendo Barreiras*.

Programa (o PGQP, que tem suas bases lançadas em 1992<sup>26</sup>), pode-se tomar o sistema de premiações como um sinalizador da aderência do programa de gestão pela qualidade do TCE aos padrões de aferição estipulados por um organismo de legitimação da qualidade.<sup>27</sup>

\*\*\*

De fato, o setor privado caracteriza-se pelo dinamismo em termos de capacidade de produção de conhecimento e inovação em tecnologias gerenciais, podendo-se mesmo reconhecer, à luz da abordagem institucional, alguns dos motivos pelos quais as organizações submetem-se ao mercado de conceitos e tecnologias gerenciais (CALDAS, 1997; REZENDE, 2004). Percebe-se, no entanto, a adesão de organizações públicas a esse circuito, fato que se evidencia ante a crescente mimetização de práticas gerenciais inovativas baseadas em conceitos e tecnologias como a gestão pela qualidade, as certificações do tipo ISO, o planejamento estratégico, o *balanced scorecard*<sup>28</sup>, a gestão (seleção e remuneração) por competências<sup>29</sup>, a avaliação de desempenho<sup>30</sup>, a gestão por projetos, entre outros.

Uma aproximação inicial do fenômeno sugere que tal inspiração e conseqüente esforço de absorção de tecnologias de gestão exógenas ao setor público seja influenciado preponderantemente pela crença na superioridade e na eficiência que revestem os modelos gerenciais produzidos não somente no exterior, mas especialmente na esfera privada.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Conforme dados coletados no sitio institucional do Programa: <http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp> (Acesso em 04-08-2008).

<sup>27</sup> Os sete (7) critérios de avaliação adotados pelo PQGF são: liderança, estratégias e planos, clientes, informação e análise, gestão de pessoas, gestão de processos, e resultados. Merece registro o fato de que os parâmetros de aferição assinalados convergem não somente para aqueles destacados por Pereira (1999b), como para fundamentos da própria *administração pública gerencial*. Esses critérios, por sua vez, advém dos “Core values” do “*Malcolm Baldrige National Quality Award*”, criado nos Estados Unidos, em 1987, inspirado no *Deming Application Prize* japonês (JUSE), com o propósito de auxiliar no incremento dos indicadores de qualidade e produtividade das empresas – *House Resolution 812, U.S. Congress* (GODFREY, 1998, p. 14.18-14.21).

<sup>28</sup> Ver Lima *et al.* (2003).

<sup>29</sup> Ver Coelho (2004); Brandão e Bahry (2005); Pires *et al.* (2005); ONU/DAES (2006); Hondeghe *et al.* (2006); Amaral (2006).

<sup>30</sup> Nesse particular – gestão por competências e avaliação de desempenho – merecem registro, especificamente na esfera federal de governo, as edições do Decreto nº 5.707/2006 e da Lei Federal nº 11.784/2008.

<sup>31</sup> Essa valorização é reconhecida por Pereira (1999b) ao afirmar que “[...] escolheu-se, com ampla aceitação, a *Gestão pela Qualidade Total (Total Quality Control)* como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado. Uma reforma gerencial precisa de uma estratégia de gestão. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público, por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros, que, por definição, não existe no governo. No início da década de 90, houve um primeira tentativa de introdução da gestão pela

Outro fator, de fundo também essencialmente simbólico, está relacionado à necessidade da Administração de demonstrar o empenho de esforços orientados para a mudança do sistema de gestão da organização em busca de legitimidade, ainda que esta se restrinja à transformação de seus elementos de superfície (forma), perspectiva esta também explicitada pela abordagem institucional.

Admitindo-se o caráter singular de cada organização, e mesmo do setor público em particular, e coerente com a noção de identidade organizacional (CALDAS; WOOD Jr., 1999b), considera-se que cada organização é, em essência um sistema gerencial. Esse sistema particular encerra um núcleo conceitual de conteúdo e rigidez relativamente perenes, baseados em valores organizacionais idiossincráticos e fortemente influenciados por elementos históricos, aos quais, no caso de organizações públicas, somam-se aspectos de fundo constitucional e legal. Catalá (1996) explora como especificidade do campo da administração pública, ao contrastar com os elementos gerenciais, a ascendência do direito administrativo, no contexto do qual se destaca o **princípio da legalidade** – cujas raízes se estendem ao direito romano – que no Brasil aporta sob influência da herança ibérica (HOLANDA, 1995; FERNANDES, 2006).<sup>32</sup>

---

*qualidade na administração federal brasileira. Formou-se um grupo de fortes adeptos desta estratégia, mas a tentativa falhou, porque as diferenças entre as administrações pública e privada não haviam sido bem definidas, e, mais particularmente, porque a tentativa não se inseria em um modelo global de reforma. Aos altos funcionários faltava a autonomia necessária para adotar os meios mais adequados de alcançar os resultados desejados. Dentro do contexto da Reforma Gerencial de 1995, a gestão pela qualidade total ganhou vida nova. As diferenças eram claras: enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrativa, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicitação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os gerentes estão assumindo no âmbito da reforma, o controle da qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma.” (PEREIRA, 1999b, p. 8).*

<sup>32</sup> Nesse particular refere-se o conflito essencial entre o sistema de organização jurídica vigente no Brasil (baseado no direito romano), e por conseguinte delineador da administração pública, e o que conforma o sistema jurídico de nações de origem anglo-saxônicas (baseado nos precedentes jurisprudenciais – a *common law*) (WAHRLICH, 1978), como são os casos dos EUA, da Inglaterra, e de nações outras que foram fortemente por estas influenciadas, como a Austrália e a Nova Zelândia. Estes países são paradigmas em se tratando de Nova Administração Pública.

A interação desses elementos gera traços essenciais da cultura organizacional que combinados segundo diferentes percepções de seus atores são capazes de produzir múltiplas expressões culturais (RAMIÓ, 1999; CAVEDON, 2004; 2008).

Tem-se, assim, um fenômeno de transposição complexo, que pode ser percebido, no mínimo, a partir de três esferas sensivelmente distintas em termos de valores, culturas, objetivos, amplitude de atuação, entre outros fatores, quais sejam: o **estrangeiro** (gerador de conceitos e tecnologias, com destaque para o campo da pesquisa no ambiente acadêmico), o **setor privado** (o importador primário), e o **setor público** (importador secundário) – Figura 2.



Figura 2 – Estágios de transposição de tecnologias gerenciais

Nesse particular, a assimilação de tecnologias gerenciais por parte de uma organização pública, com especial destaque para a permeabilidade de seus componentes valorativos e simbólicos aos elementos que informam o conteúdo entrante, revela-se um fenômeno bastante peculiar e com amplo espaço para expansão em termos de pesquisas no campo dos estudos organizacionais.

### 1.1.3 Programas de modernização gerencial na administração pública

Ramos (1983) aborda o fenômeno da **modernização**<sup>33</sup> sob a ótica do desenvolvimento, explicitando duas perspectivas de interpretação que denominou de Teorias N e P, as quais ocupam posições extremas em um contínuo de análise. A **teoria N** assume como pressuposto a existência de uma lei de imperativo histórico que compele as

<sup>33</sup> Ramos (1983) afirma que a *modernização* é um efeito resultante do processo que criou um “supersistema mundial”, facilitado pela emergência de uma mercado e redes de transportes e comunicação em nível internacional. Entre os efeitos dessa nova sociedade, Ramos (1983, p. 27) destaca o “efeito de demonstração” o qual sugere que “o conjunto das aspirações das nações em desenvolvimento é, em larga escala, moldado pelo tipo de consumo normalmente vigente nas nações desenvolvidas. Isso resulta não só da rede de transportes e de comunicação, mas ainda da pressão exercida pelas nações hegemônicas em procura de mercados para seus produtos.” Conceito análogo a este – efeito de demonstração – é desenvolvido na sua obra *A redução sociológica* (RAMOS, 1996, p. 119-120), o denominado “efeito de prestígio”. É de se notar que este fenômeno descrito por Ramos (1983) pode apresentar elementos análogos no processo de transposição de tecnologias gerenciais entre os setores privado e público.



sociedades a alcançarem estágios de modernização coerentes com os de sociedades desenvolvidas (que são seus parâmetros de “*futuro*”). A **teoria P**, em posição diametralmente oposta, assenta-se em dois elementos essenciais: a) que a modernidade não possui localização precisa no mundo (o que destitui o processo de qualquer arquétipo); e b) que qualquer nação, independentemente da configuração vigente, “*terá sempre possibilidades próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, alheio àquelas possibilidades.*” (RAMOS, 1983, p.6). Neste particular, Ramos (1983) assevera a forte influência exercida pelos pressupostos que informam a Teoria N, ressaltando que a percepção de suas implicações constitui importante contribuição para a superação dos seus limites.

Considerando o contexto teórico da sua produção, o modelo das **Teorias N e P** proposto por Ramos (1983) oferece uma possibilidade de interpretação e apreensão do fenômeno da modernização gerencial no âmbito da administração pública brasileira, e em particular a transposição de tecnologias de gestão inspirada em práticas reconhecidas em campos tidos como referenciais.

Sob a perspectiva corrente – claramente influenciada pelos pressupostos que identificam a **teoria N** – a “modernização” é um fenômeno em evidência na administração pública brasileira contemporânea. Com o fomento de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, estão em curso no país programas de modernização com diferentes escopos, mais restritos ou mais amplos como são os casos, por exemplo, do Programa de Modernização da Administração Fazendária – PROMOFAZ (BOECKMANN; ANDRADE, 2006), do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal – PNAGE, e do Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios – PROMOEX.<sup>34</sup> Nesses programas interagem, em regime de cooperação intergovernamental, a União e os estados, além do Distrito Federal.

O PNAGE é coordenado pelo Ministério do Planejamento e tem como objetivo geral “*melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas estaduais, com o fim de obter uma maior eficiência de seus gastos.*” (MPOG, 2008b, p.5).

---

<sup>34</sup> E antes deles o *Programa de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros* – o PNAFE, iniciado em meados da década de 1990 (ABRUCIO, 2005, p. 403; MPOG, 2008a, p. 7).

Entre as diretrizes do programa destaca-se a “*modernização da gestão e dos serviços públicos*”. Abrucio (2005) faz ampla análise de avanços e limitações que atingem as administrações estaduais no que diz não somente com a dimensão fiscal, mas à gerencial, e destaca a intersecção desse Programa com o PROMOEX (MPOG, 2008a).<sup>35</sup>

Especificamente no campo do controle externo da administração pública vigora o PROMOEX, cujo objetivo geral é:

[...] o fortalecimento do sistema de controle externo como instrumento da cidadania e da efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos. Em termos específicos se orienta para o fortalecimento e modernização institucional dos Tribunais de Contas, com vistas à melhoria da eficácia, eficiência e oportunidade das ações de controle externo assim como dos mecanismos de articulação social. (MPOG, 2008a, p. 8).

Em 2003 foi realizado, pela Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo – FIA-USP, um diagnóstico sobre a situação dos Tribunais de Contas no Brasil. Este estudo revelou deficiências em algumas áreas (MPOG, 2008a, p.5), entre as quais se destacam as áreas de “*b) Planejamento e controle da gestão*”, e em particular o item “*ii – ausência de planejamento estratégico*”; e “*c) Métodos e processos de trabalho*”, atribuindo-se ênfase aos itens “*i – Processos de trabalho manuais, lentidão nos trâmites, baixa eficiência e elevados custos; [...]; iv – Fragmentação e lentidão dos procedimentos e métodos de trabalho, resultando em elevado estoque de expedientes*” (MPOG, 2008a, p. 5). Conforme o item 4 do Anexo I – Marco Lógico do PROMOEX – constante no Documento Conceitual de Projeto (MPOG, 2008a), a área de atuação de “*Planejamento estratégico e aprimoramento gerencial*” tem como “*indicador*”:

- 80% dos Tribunais de Contas com Planejamento Estratégico implementado até o final do programa;
- 80% dos Tribunais de Contas utilizando ferramentas gerenciais e de controle de desempenho institucional até o final do programa.

---

<sup>35</sup> Conforme Abrucio (2005, p. 417), “*Em geral, as tecnologias de gestão vêm sendo subutilizadas pelos governos estaduais. Este quarto eixo de desafio é particularmente importante no que se refere ao uso de ferramentas para otimizar a eficiência administrativa numa era de escassez de recursos, o que poderia ser obtido com políticas mais consistentes de desburocratização, centros de custos e controles de ações terceirizadas. Além disso, é preciso adotar instrumentos motivacionais para potencializar mais a atuação dos servidores, modificando processos de trabalho, horizontalizando a estrutura administrativa (autonomia maior aos gerentes e resolução das tarefas por equipes e resultados) e atacando o formalismo e o personalismo em prol de uma nova cultura gerencial.*” (ABRUCIO, 2005, p. 417).

Percebe-se, portanto, o firme propósito do Programa em promover transformações substanciais também no plano gerencial dos Tribunais de Contas, de forma articulada com as atividades finalísticas destas instituições. Merece registro o fato de que os conceitos de **planejamento**, de **estratégia**, e indiretamente, os elementos de base para a **gestão pela qualidade**, quais sejam, o de processos, métodos de trabalho, racionalização, eficiência, entre outros, revelam-se presentes nessa plataforma orientadora.<sup>36</sup>

#### 1.1.4 Transformações no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

No Brasil, em larga medida devido à sua formação histórica, vigora o *sistema de Tribunais de Contas*, diferentemente do *sistema de Controladorias*, bastante peculiar aos países de origem anglo-saxônica (CITADINI, 1995).<sup>37</sup> No caso brasileiro, os Tribunais de Contas são órgãos independentes que, por expressa disposição constitucional, apóiam o Poder Legislativo no exercício do controle externo da administração pública (art. 71 da Constituição Federal). As diretrizes gerais de sua organização estão definidas também em sede constitucional (arts. 73 e 75 da Constituição Federal). Sob uma perspectiva histórica, ora dividindo espaço com o Ministério Público – Constituição de 1934 – ora com o Poder Judiciário – Constituição de 1937 –, e finalmente no capítulo relativo ao Poder Legislativo – a partir da Constituição de 1946 –, mas de forma geral assumindo atribuições e reconhecimento constitucional em trajetória crescente, os Tribunais de Contas podem ser considerados estruturas de controle em constante transformação (GUERRA, 2005). Os Tribunais de Contas possuem competências fixadas no plano constitucional, muitas delas afetas à sua atuação finalística de controle externo, e algumas outras mais diretamente orientadas para o suporte à atuação de controle político e soberano exercido pelo Parlamento sobre o Executivo.

É conhecida a classificação que distingue o controle em interno e externo, distinção esta que se fundamenta na posição em que se encontra a fonte da autoridade para o exercício do controle, ou a origem do interesse principal no estabelecimento de uma relação de controle. Assim o controle externo é aquele exercido por agentes externos à organização pública, e que recai sobre a sua autoridade máxima, ou agente por ela

---

<sup>36</sup> No dia 19 de maio de 2008 foi publicado no Jornal Correio do Povo, na página 18, um “Aviso às empresas de consultoria”, sinalizando a interessadas a possibilidade de participar desse processo.

<sup>37</sup> A referência mais antiga sobre essas Cortes é o *Tribunal de Cuentas*, na Espanha – Séc. XV (SPECK, 2000, p. 28).

delegado.<sup>38</sup> Uma das mais visíveis e sedimentadas expressões do **controle externo** é o **controle financeiro** exercido pelo Poder Legislativo sobre os órgãos da administração pública direta e indireta na forma do artigo 70 da Constituição Federal, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Na qualidade de tribunal administrativo, o Tribunal de Contas tem suas competências fundamentais definidas no artigo 71, articuladas com o previsto nos artigos 70, 73 a 75 e 96 da Constituição Federal.<sup>39</sup> De forma sintética, a atuação do Tribunal de Contas em termos fiscalizatórios pode ser descrita em quatro grandes eixos:

1. Apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos dos Municípios (prefeitos) e do Estado (governador) para fins de emissão de parecer prévio;<sup>40</sup>

2. Julgamento das contas dos demais administradores e demais responsáveis por recursos públicos da administração direta e indireta;

3. Apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão, concessões de aposentadoria, reformas e pensões;

4. Realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de entidades da administração indireta.

Assim, percebe-se que a atuação do Tribunal de Contas, no cumprimento de suas competências constitucionais, não se restringe à **função fiscalizadora**<sup>41</sup> em sentido

---

<sup>38</sup> Nesse conceito elástico de controle externo, pode-se incluir o *controle social*, que conforme Siraque (2005) é um direito público subjetivo, ao passo que o controle institucional é tanto um direito quanto um dever de ofício.

<sup>39</sup> Ainda no plano constitucional, as competências do Tribunal de Contas estão definidas no artigo 71 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. No nível infraconstitucional, as competências do TCE-RS estão previstas na sua *Lei Orgânica* (Lei Estadual nº 11.424, de 06-01-2000) e *Regimento Interno* (Resolução nº 544, de 21-07-2000).

<sup>40</sup> Este parecer prévio será objeto de apreciação e *juízo* no correspondente *parlamento* (Câmara Municipal ou Distrital, Assembléia Legislativa ou Congresso Nacional).

<sup>41</sup> A função **fiscalizadora**, por sua vez, mostra-se a mais evidente, nela incluindo-se as atividades previstas nos incisos III ao VI e XI do art. 71 da Constituição.

estrito tal como sugere a atividade de auditoria, antes disso possui função consultiva<sup>42</sup> (informadora ou opinativa); função contenciosa<sup>43</sup> (jurisdicional) e função sancionadora<sup>44</sup> (corretiva) (GUERRA, 2005).<sup>45</sup>

Ainda com o advento de transformações na ordem institucional brasileira, a partir da Constituição de 1988, e com mais ênfase em decorrência da emergência do movimento de reforma do Estado e de reforma do aparelho do estado, a administração pública de modo geral experimentou uma substancial transformação. Em um ambiente que passou a questionar estruturas e processos tradicionais nas organizações públicas, também os Tribunais de Contas responderam a essas tensões e passaram a inovar na sua forma de atuar. Nesse cenário, deslocou seu eixo de ação de uma postura eminentemente tradicional e fiscalizadora em sentido estrito, passando a operar, observados os limites que garantam o não-comprometimento da boa e plena realização de suas competências constitucionais, também em regime de cooperação com os entes jurisdicionados. Ao tempo em que teve sua existência institucional aumentada com a Constituição Federal de 1988, e novamente reforçada com a Lei Complementar nº 101/2000, e éditos outros de dela advieram, esses Órgãos avançaram em termos de adoção de uma postura pedagógica, que amplia e aprofunda seu campo de atuação em termos de orientação e prevenção dos desvios de gestão.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Atendendo ao que dispõe o inciso I do art. 71 da Constituição Federal – emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo – os Tribunais de Contas estão dotando o Poder Legislativo de elementos técnicos para subsidiar o julgamento das Contas prestadas por aquele Poder.

<sup>43</sup> Essa competência é levada a efeito no cumprimento do que dispõe o inciso II do art. 71 – julgamento das contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

<sup>44</sup> A função **sancionadora** ou corretiva, expressa no inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal, indica a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, nos casos de comprovada ilegalidade de despesas, as devidas sanções legais (multas e glosa de valores) com vistas à recomposição do erário. Nessa função pode-se, ainda incluir a competências constitucionais afetas à fixação de prazo para a correção de atos e a sustação dos atos não corrigidos, conforme previsão contida na Constituição Federal, art. 71, incisos IX e X, respectivamente.

<sup>45</sup> Uma quinta função dos Tribunais de Contas, a despeito de não figurar como essencial, tem assumido posição preponderante como eixo de atuação e legitimação dessas Cortes perante seus entes jurisdicionados e a sociedade – a **função pedagógica e orientadora** (MILESKI, 2003).

<sup>46</sup> Um destacado instrumento dessa linha de atuação ou função pedagógica é a Escola Superior de Gestão e Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, criada pela Lei Estadual nº 11.935, de 24 de junho de 2003, e que atua especialmente nas áreas de capacitação de agentes públicos das esferas estadual e municipal de governo, além da qualificação do corpo técnico do próprio Tribunal.



Figura 3 – Esferas de exposição do Tribunal de Contas do Estado

O universo de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é composto por um total de 1.207 órgãos e entidades jurisdicionadas, sendo 79 na esfera estadual e 1.128 na esfera municipal.<sup>47</sup>

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pode ser descrita, conforme o que dispõem a sua Lei Orgânica e Regimento Interno, nos seguintes termos:

**Art. 1º** O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, órgão de controle externo, com sede nesta Capital, tem jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, na forma do artigo 34 desta Lei.<sup>48</sup>

**Parágrafo único.** Sua jurisdição, nos termos deste artigo, estende-se aos entes elencados no corpo do artigo 34, que estiverem fora do território do Rio Grande do Sul.

**Art. 2º** O Tribunal de Contas compõe-se de 7 (sete) Conselheiros.

**Art. 3º** Integram a organização do Tribunal de Contas:

- I** – o Tribunal Pleno;
- II** – as Câmaras;
- III** – os Conselheiros;
- IV** – a Presidência;
- V** – a Vice-Presidência;
- VI** – a Corregedoria-Geral;

<sup>47</sup> Fonte: [http://www.tce.rs.gov.br/institucional/o\\_tribunal/atuacao.php](http://www.tce.rs.gov.br/institucional/o_tribunal/atuacao.php) (acesso em 20 de março de 2009).

<sup>48</sup> **Art. 34.** A jurisdição do Tribunal de Contas abrange: **I** – todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município; **II** – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; **III** – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização; **IV** – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; **V** – os herdeiros e sucessores das pessoas a que se referem os incisos I a IV deste artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do artigo 5º da Constituição Federal; e **VI** – aqueles que, judicialmente, sejam designados, nomeados ou declarados como representantes ou assistentes das pessoas de que trata o presente artigo, para os efeitos do disposto no Código Civil, em especial nos artigos 446 e 463.

- VII** – os Auditores Substitutos de Conselheiro;  
**VIII** – o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares; e  
**IX** – a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena.<sup>49</sup>

Do excerto pode-se perceber duas órbitas fundamentais de poder – a técnica e a deliberativa – as quais revestem-se de especificidades constitutivas que as diferem substancialmente entre si, tais como a forma de investidura nos cargos, as competências etc. Na instância julgadora estão os conselheiros – agentes políticos – que se organizam em órgãos **deliberativos** – Tribunal Pleno e Câmaras – e **executivos** – presidência, vice-presidência e corregedoria.<sup>50</sup>

São no âmbito do corpo técnico e dos serviços auxiliares que se desenvolvem os processos administrativos e finalísticos, estes em suas dimensões de auditoria e análise técnica de contas em suas diferentes fases processuais no nível instrutivo.

#### **Do Corpo Técnico e dos Serviços Auxiliares**

**Art. 17.** Os servidores do Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas integrarão quadros próprios, com a estrutura e atribuições que forem fixadas por lei, pelo Regimento Interno ou cometidas pelo Tribunal Pleno.

[...]

**Art. 18** Para o exercício de suas atribuições, o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares terão organização apropriada em unidades de trabalho, na forma estabelecida no Regimento Interno ou em Resolução.

§ 1º Na criação das unidades, serão consideradas a conveniência dos serviços e a eficiência e rapidez da fiscalização.

§ 2º A área de atribuição das unidades poderá abranger um ou mais Municípios e um ou mais órgãos ou entidades da Administração Estadual. [...].

No §1º do artigo 18 da Lei Estadual nº 11.424/2000, acima referenciado, percebe-se a explicitação do conceito de **eficiência** associado à noção de **celeridade** no fluxo processual; este, especificamente, fator fortemente influenciador do acentuado rigor com o cumprimento dos prazos que caracteriza o sistema de metas do Tribunal de Contas do Estado.

<sup>49</sup> Este inciso foi acrescentado pela Lei Estadual nº 11.935, de 24-06-2003, publicada no DOE de 25-06-2003.

<sup>50</sup> Além desses, há os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número de sete, que compõem um órgão de *staff* do Tribunal de Contas denominado Auditoria, e que pode ser percebido como uma interface entre as instâncias técnica e deliberativa do Órgão de controle.

O **corpo técnico** do Tribunal de Contas é atualmente constituído por 456<sup>51</sup> Auditores Públicos Externos (formação superior). Os serviços auxiliares são compostos por 249<sup>52</sup> Oficiais de Controle Externo (cujo requisito mínimo para investidura é o ensino médio), que em geral exercem atividades de suporte administrativo e operacional. Além desses existem três (03) bibliotecários.

Um perfil relativamente qualificado do corpo funcional contribui para que se desenvolva um posicionamento crítico em relação ao sistema de gestão do Tribunal. Evidências empíricas capturadas neste estudo sinalizam diferentes percepções em relação às contribuições que as tecnologias proporcionam ao sistema de gestão do Tribunal, comportando desde leituras positivas até críticas contundentes aos programas na forma como vêm sendo implementados.

No que diz respeito aos processos internos, pode-se considerar que o Tribunal de Contas não apresenta produtos padronizados em termos de conteúdo, senão de forma. Esses produtos – pareceres e decisões em geral – são previstos em sede constitucional, cabendo ao Tribunal regulamentar a forma de sua realização, e é nesse particular que a gestão pela qualidade tem encontrado espaço para consolidação.

O Tribunal de Contas do Estado do RS, constitui um caso de organização pública que a partir de 1997 iniciou o que se pode entender como um complexo processo de inovação gerencial a partir da absorção de tecnologias de gestão exógenas ao setor público.<sup>53</sup> Ainda em caráter preliminar, pode-se afirmar que esse início se deu com a implantação de um programa de **gestão pela qualidade total**. Estágio subsequente foi o avanço para um programa de implantação de planejamento estratégico, e, mais recentemente, a obtenção da **certificação ISO 9001:2000**.

O tempo e os recursos das demais ordens que vêm sendo investidos desde então na absorção dessas tecnologias parece revelar alguma especificidade do caso ou algo

---

<sup>51</sup> Existem 489 cargos de Auditor Público Externo criados em lei, sendo que destes 456 estão providos.

<sup>52</sup> Existem 301 cargos de Oficial de Controle Externo criados em lei, mas 249 providos, além de 101 cargos comissionados. Fonte: Serviço de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado.

<sup>53</sup> A Resolução nº 493, de 10 de dezembro de 1997, publicada no Diário Oficial do Estado de 07.01.1998, p. 69, instituiu o Conselho e o Escritório da Qualidade no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.



diferente de um modismo tal como vem sendo abordado na literatura especializada.<sup>54</sup> É preciso perceber, ainda, que a despeito de não ser pioneiro na administração pública brasileira, nem mesmo entre os Tribunais de Contas, o processo de transposição no caso estudado é contemporâneo aos primeiros movimentos de implementação da administração pública gerencial no Brasil. Esse fato sugere que a administração pública gerencial constituiu um fator impulsionador do processo de transposição de tecnologias gerenciais, podendo não ser, necessariamente, seu principal determinante.

## 1.2 Problema de Pesquisa

Assim como a sociologia brasileira enfrentava em meados do século passado as implicações da transposição direta de conteúdos produzidos em outros contextos (RAMOS, 1996), a administração pública experimenta fenômeno análogo no que diz respeito à transposição de tecnologias gerenciais originariamente concebidas no espaço de relações privado. A despeito das substanciais diferenças que demarcam esses fenômenos – a começar pelos momentos históricos em que se manifestam, a complexidade e amplitude dos objetos e relações envolvidas etc. – sugere-se que o referencial da redução sociológica tem potencial e robusta contribuição a dar ao campo da gestão e da análise organizacional de modo mais específico, precisamente no que concerne à compreensão do processo de transposição de tecnologias gerenciais entre os setores privado e público.

Entende-se as tecnologias gerenciais como objetos culturais de fundo essencialmente instrumental que, além de seu formato, constituem-se substancialmente de conceitos coerentemente articulados. Estes conceitos, por sua vez, assentam-se em pressupostos de organização específicos cuja identificação é condição para a compreensão dessas tecnologias.

Contextualizado em um movimento de transformação orientado por valores gerenciais e sob a influência de programas institucionais de modernização administrativa<sup>55</sup>, o processo de transposição de tecnologias de gestão entre os setores privado e público não

---

<sup>54</sup> Pode-se considerar substancial o volume de recursos (financeiros, pessoas, estruturas, equipamentos, etc.) investido nos assim denominados esforços de ‘modernização’ das organizações públicas, sendo que uma das dimensões de transformação mais manifestamente visadas é a *gerencial*. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, intensos têm sido os esforços para tornar explícita essa ‘modernização da gestão’.

<sup>55</sup> O termo **modernização** pode ser considerado de uso recorrente em diferentes ciclos de reforma da administração pública, e tem encontrado novo espaço no ciclo atual. Os valores e pressupostos que subjazem a este são aqueles que inspiram a nova administração pública.

possui um referencial teórico analítico amplo e consolidado que permita compreender a **apropriação** e, com mais ênfase, a **absorção** desse conteúdo exógeno ao setor por uma organização pública.

A **ampliação** e a **qualificação** desse referencial analítico opondo ao fenômeno uma perspectiva de análise que não só resgate, mas reforce a produção acadêmica brasileira, estendendo ao objeto de pesquisa uma abordagem de inspiração reflexiva e crítica é uma necessidade.

A análise do processo de assimilação crítica de conteúdo produzido em contextos distintos constitui o objeto de incidência do conceito de redução sociológica proposto por Ramos (1996) tomada especialmente como **atitude** e **método**. À luz dos elementos fundamentais dessa formulação teórica substantiva, portanto, propõe-se a seguinte questão inicial de pesquisa:<sup>56</sup>

- **Que contribuição o conceito de redução sociológica tomado como referencial analítico pode oferecer para a compreensão dos processos de transposição de tecnologias gerenciais para uma organização pública? E que categorias analíticas podem ser extraídas do enunciado geral da redução sociológica a fim de ampliar suas fronteiras como método?**

Tomada essa questão geral como impulso e orientação para o estudo, foram estabelecidos os seguintes objetivos de pesquisa.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Analisar à luz dos elementos essenciais que conformam o conceito de redução sociológica os processos de transposição tecnológica que introduziram a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000 no sistema de gestão do Tribunal de Contas do

---

<sup>56</sup> Martins (2006) alerta para o fato de que na estratégia de estudo de caso dificilmente a formulação das questões de pesquisa deixará de sofrer modificações no curso do processo de investigação em face da própria dinâmica do método.

Estado do Rio Grande do Sul a fim de verificar a contribuição analítica que aquela formulação conceitual é capaz de oferecer à explicação e compreensão do fenômeno.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) identificar e descrever os elementos essenciais do conceito de redução sociológica a fim de que possam constituir categorias teóricas para a análise do fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais na organização estudada;
- b) descrever e analisar a articulação entre a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000 no contexto do sistema de gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;
- c) identificar e descrever os conceitos e pressupostos essenciais da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 como tecnologias gerenciais;
- d) descrever e analisar o processo de **apropriação** das tecnologias gerenciais estudadas à luz das categorias teóricas erigidas a partir do conceito de redução sociológica;
- e) descrever e analisar o processo de **absorção** das tecnologias gerenciais estudadas à luz de categorias teóricas oriundas do mesmo referencial;
- f) discutir e evidenciar as implicações do conceito de redução sociológica para a análise do fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais.

### 1.4 Justificativa

Coerente com o que foi assinalado na contextualização e problematização do objeto de pesquisa destaca-se o fenômeno das transformações incrementais promovidas pelos sucessivos ciclos reformadores a que vem sendo historicamente submetida a administração pública brasileira. Sem desconsiderar o comportamento cíclico dessa apropriação de elementos exógenos, o que se pode considerar um traço característico da gestão no âmbito do setor público, entende-se relevante melhor compreender não somente o fenômeno da apropriação, mas da absorção desses elementos de influência externa na

organização – em particular das inovações gerenciais, que são uma especificidade do atual ciclo de reformas em relação aos anteriores.

A complexidade que reveste o fenômeno na sua expressão contemporânea – multiplicidade de atores, espaços de relações, interesses e perspectivas de análise – constitui outro fator de destaque; fato que remete à busca de referenciais analíticos mais consistentes, que alcancem o processo em seus elementos essenciais, e, portanto, capazes de oferecer uma compreensão do objeto de pesquisa em maior profundidade. Aqui se enfatiza a emergência do conceito de redução sociológica.

É nesse contexto que se explicita o fenômeno das transposições de tecnologias gerenciais, e se pode investigar como se processa, em uma organização pública, a assimilação dos conceitos essenciais que informam essas práticas concebidas e legitimadas no espaço privado. Entende-se necessário compreender os diferentes movimentos, formas e intensidades segundo as quais elementos gerenciais são incorporados à dinâmica de funcionamento de uma organização pública, revelando contrastes e inconsistências que concorrem para a geração de tensões particulares às práticas de gestão do setor público, notadamente pela via da formação de um sistema de gestão paralelo e pela conseqüente elevação dos custos de administração<sup>57</sup>.

#### **1.4.1 Atualidade do fenômeno**

A transposição de tecnologias de gestão concebidas não somente para empresas privadas, mas em centros dinâmicos de produção de conhecimento cuja realidade contrasta em muito com a do país, vem assumindo destaque na história recente da administração pública brasileira. Sinteticamente, o fenômeno é histórico, mas se acentua nas diferentes esferas de governo.

---

<sup>57</sup> Por custos de administração aqui se entende, fundamentalmente, os custos relacionados à introdução da tecnologia gerencial (consultores, cursos de formação, materiais de apoio, etc.); e os custos de manutenção (sistemas de gestão, equipamentos e materiais empregados, reuniões de trabalho, retrabalho pela coexistência de elementos tradicionais e modernos no sistema gerencial, etc). Cunha *et al.* (2004, p. 8) apontam a “*falta de recursos*” (44%) e “*alto custo de implantação*” (19%) entre os principais fatores determinantes da não-adoção de sistemas de gestão pela qualidade em organizações hospitalares públicas, contrastando com fatores como “*peculiaridades do setor de saúde conflitantes com os sistemas de qualidade*” (9%) e “*inadequação do sistema ao hospital*” (3%). As restrições orçamentárias são apontadas por Éthier (1994) como “fator negativo” a afetar o processo de implementação de programas de gestão pela qualidade em organizações públicas.

Contíguas às transformações de ordem estrutural mais profundas operadas pelo movimento de reforma do Estado em curso assiste-se à ascensão da incorporação de tecnologias de gestão de inspiração empresarial pelos organismos da administração pública. Os benefícios desse fenômeno, no entanto, ainda não podem ser percebidos com a devida clareza, tal como sinalizam estudos nascentes com foco na transposição de tecnologias entre empresas e entre países, fato que sugere a necessidade de uma reflexão mais profunda não somente acerca da efetiva pertinência dessas transformações, mas especialmente dos moldes em que vêm sendo conduzidas.

Assinala-se que o levantamento dos estudos empreendidos nesse campo tende a revelar abordagens mais amplas, diferenciando-se do que ora se buscou: uma investigação mais profunda do processo de transposição (a apropriação e, sobretudo, a absorção), e em particular da assimilação de conceitos que informam as tecnologias gerenciais de conteúdo mais instrumental. O tema é relevante não somente por abordar um fenômeno contemporâneo, mas pelos seus potenciais desdobramentos na administração pública, particularmente no que diz respeito aos efeitos da instalação de uma indústria dos modismos e panacéias gerenciais denunciada por diferentes autores (PAULA; WOOD Jr., 2008; PAULA, 2003; SANTANA, 2003, 2005).

Abordando os “*modismos*” gerenciais nos Estados Unidos, Europa e Brasil, entre os quais refere tecnologias como a excelência, a gestão pela qualidade total, o *empowerment*, a reengenharia,<sup>58</sup> e o *downsizing*, Paula (2003; 2005a, p. 90-91) destaca que o “*descompasso entre as expectativas e os resultados, bem como as ineficiências geradas abriam espaço para a crítica das panacéias gerenciais em voga nos anos 1980 e 1990*”. A amplitude da revisão empreendida, no entanto, concentra-se essencialmente na demonstração das limitações dos resultados da incorporação dessas tecnologias, não alcançando em maior profundidade o processo mediante o qual é realizada essa transposição e sua absorção em organizações do setor público no Brasil, e mais precisamente os fatores que concorrem para isso, ainda que parcial seja a assimilação desse conteúdo – assim entendidas transformações incrementais operadas nos sistemas de gestão das organizações. Nesse sentido, e convergente com que ora se propõe, Paula (2005a, p.101) indica que ao absorver por imitação as práticas gerenciais do setor privado, “*a nova*

---

<sup>58</sup> Gonçalves (1994) aborda distinções entre a reengenharia e outras tecnologias gerenciais, em especial em relação à gestão pela qualidade.

*administração pública posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas gerenciais que atendam às especificidades do setor público*”. Assim, mostram-se relevantes estudos que contribuam para a melhor compreensão das transformações operadas no sistema de gestão da organização pela introdução de conceitos e tecnologias gerenciais, e em que intensidade essas tecnologias conduzem a uma reflexão dos pressupostos valorativos que orientam as ações dos gestores e demais atores organizacionais.

A opção pelo caso particular de introdução da gestão pela qualidade e tecnologias periféricas no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul assentou-se, em larga medida, no que se considera um avançado estágio de desenvolvimento do processo de transposição desses conteúdos gerenciais na organização, que se inicia no ano de 1997 e encontra-se em pleno processo de aperfeiçoamento. Figura, ainda como elemento a justificar a opção pelo Órgão de controle, a possibilidade de futura ampliação e aprofundamento do estudo nas demais 33 organizações congêneres existentes no país (Tribunal de Contas da União – TCU, Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, Tribunais de Contas dos Estados – TCE’s, Tribunais de Contas do Município – TCM, Tribunais de Contas dos Municípios – TCdosM).

Em suma, considerando que a transferência de tecnologias gerenciais constitui fenômeno em expansão, inclusive no contexto das organizações de controle externo no país, e o potencial de expansão da pesquisa científica neste campo específico, entende-se que a contribuição do estudo, coerente com abordagens como as de Éthier (1994), Guimarães *et al.* (2004), sinaliza na direção do alargamento das fronteiras de investigação desse tema para alcançar, em profundidade, as especificidades desse processo de absorção.

#### **1.4.2 Perspectiva teórica**

A contribuição central desta pesquisa para o campo dos estudos organizacionais, pode ser assinalada em dois eixos fundamentais fortemente inter-relacionados, quais sejam: **a ampliação do corpo teórico do campo e a pesquisa em organizações.**

Sob a perspectiva da pesquisa em organizações, o estudo identifica, descreve e contribui para a compreensão do processo de transposição de tecnologias de gestão de empresas para uma organização pública, ampliando as bases para a construção de conhecimento a partir de pesquisas futuras na área. Como decorrência disso, sinaliza-se as

diretrizes para a construção de métodos de análise do fenômeno em múltiplas configurações.

Conforme referido, o fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais entre empresas ou entre culturas (países), ou a descrição dos efeitos de processos de implantação de tecnologias gerenciais, especialmente em outros países, pode ser considerado largamente abordado nos estudos organizacionais; mas não nessa relação (entre setores privado e público), ou sob esse referencial – a redução sociológica. Aqui se assenta, portanto a principal contribuição teórica dessa pesquisa.

Os estudos precedentes em geral abordam fatores de resistência e de potencialização da introdução e manutenção dessas inovações gerenciais, carecendo, todavia, esforços com foco na relação entre organizações públicas e empresas privadas (explicitando suas diferenças e semelhanças substanciais), desvelando os papéis de diferentes atores envolvidos no processo, e que, sob uma perspectiva analítica, se assentem sobre o fenômeno da absorção desses elementos conceituais exógenos ao setor público no contexto brasileiro.

Um segundo eixo de interpretação da contribuição pretendida refere-se à ampliação das bases de uma teoria substantiva para a análise organizacional derivada do referencial fundamental da redução nas suas expressões fenomenológica e sociológica. Aproximar o referencial da redução sociológica do campo da gestão é, portanto, uma contribuição que a pesquisa e a tese esposada visam alcançar.

Ainda sob a perspectiva do impulso teórico, merece ser destacada como diretriz estruturante da pesquisa a adoção de referenciais identificados com o contexto brasileiro. A contribuição trazida pela ênfase dada a esses autores, expressa-se na valorização da fértil e consistente produção científica nacional que precisa ser estendida para o campo da administração pública, com suas peculiaridades. Particularmente em Ramos (1996) – referência central – é possível encontrar uma perspectiva alternativa ao pensamento dominante em relação à transformação organizacional promovida por tensões tecnológicas exógenas, e em particular às concepções dominantes de fundo **reprodutivista** ou, no melhor dos casos, **adaptativo**.

Também se destaca na abordagem que se pretende conferir ao estudo a sinalização de possibilidades de articulação entre obra de Ramos (1996) e os campos do institucionalismo, da cultura organizacional e da administração pública. Nesse particular, vale assinalar que Ramos (1966, 1989), entre outras referências, é um autor substancialmente citado<sup>59</sup>, mas **não** sua obra ora tomada como referencial fundamental – *A redução sociológica* (RAMOS, 1996). Mesmo em textos em que as noções de **absorção crítica**, **relevância** e o imperativo da **subsidiariedade do conteúdo estrangeiro**, enfim, são explicitadas, a obra em particular não é referida (CARVALHO Jr; VERGARA, 1996, p. 130; CALDAS; WOOD Jr., 1999a; SERVA, 1990).

Coerente com isso é relevante para o campo dos estudos organizacionais a contribuição decorrente da articulação de conceitos como os da **redução sociológica** (RAMOS, 1996) ao fenômeno da assimilação tecnológica exógena, explorando-o juntamente com o da **adaptação criativa** (CALDAS; WOOD Jr., 1999a) e da **tradução** (MORRIS; LANCASTER, 2005) mais especificamente no campo da administração pública.

Em suma, a obra de Ramos (1966, 1989, 1996) tem sido marcada pela busca de um referencial nacional com destaque para os campos da sociologia e da teoria das organizações. Esta pesquisa, forte neste mesmo eixo orientador, pretende demonstrar não somente a possibilidade, mas o imperativo, de emprestar à relação de transposição de tecnologias gerenciais entre organizações dos setores público e privado o mesmo compromisso, e que a noção de redução sociológica pode ser acolhida como robusto referencial de análise.

### **1.4.3 Perspectiva da ação gerencial**

Do ponto de vista aplicado, assim entendida a perspectiva que alcança os efeitos do estudo sobre a transformação da administração pública, percebe-se a possibilidade de fornecer subsídios para as fases de análise e diagnóstico que precedem a ação gerencial neste campo. Aqui se destacam também as inclinações atitudinais e metodológicas do referencial em uma perspectiva aplicada.

---

<sup>59</sup> As obras do autor mais referenciadas são: *Administração e contexto brasileiro* (RAMOS, 1966), e *A nova ciência das organizações* (RAMOS, 1989).



A linha de investigação levada a efeito, portanto, concentra parte de sua ênfase mais especificamente na distinção dos processos de apropriação tecnológica e de assimilação conceitual seguida da produção de conhecimento gerencial coerente com as especificidades de cada organismo da administração pública. Essa abordagem, cumpre referir, permite desdobramentos outros que alcançam desde a identificação de fatores que influenciam a efetividade da transferência de tecnologia gerencial – a aderência interna –, até o processo de absorção e reinterpretação com viés específico de elementos do discurso gerencial na administração pública, sem desconsiderar a análise que alcance dimensões veladas do fenômeno organizacional, dentre as quais pode-se destacar as práticas orientadas essencialmente para a preservação das estruturas de poder vigentes na organização.

Especificamente para o Tribunal de Contas do Estado, pretende-se oferecer uma contribuição para o longo esforço de superação da fragilidade dos estudos acadêmicos relacionados com esses Órgãos de controle consoante sinalizado por Speck (2000, p. 12).

#### **1.4.4 Perspectiva do pesquisador**

A justificar sob a perspectiva do pesquisador a opção tanto pelo tema quanto pelo caso de pesquisa, estão, inicialmente, as experiências profissionais e pessoais em relação à administração pública e ao Tribunal de Contas do Estado em especial. O envolvimento acadêmico com diferentes áreas e níveis da administração pública, em particular o controle externo, assim como o potencial de aplicação do conhecimento produzido em atividades profissionais e acadêmicas desenvolvidas no âmbito daquele órgão de controle e congêneres, concorrem também para a definição da relevância do fenômeno investigado.

Especificamente no que concerne à escolha do Órgão para estudo, destaca-se o conhecimento que o autor possui da história, estrutura e funcionamento das atividades finalísticas e administrativas do Tribunal, e as evidentes vantagens em termos de trânsito e acesso às pessoas-fonte, documentos, e espaços de decisão e de operacionalização do fenômeno investigado.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo articula o referencial teórico necessário à abordagem de pesquisa. Resgata os fundamentos de contexto que alcançam a formação gerencial no Brasil e seus reflexos sobre a administração pública, bem evidenciando as origens da atitude instrumental-reprodutivista predominante. Explicita os contrastes entre o patrimonialismo e o gerencialismo em ascensão na administração pública contemporânea, com destaque para o fenômeno da emergência das tecnologias gerenciais como recurso de legitimação simbólica. Aborda, por fim, o fenômeno da transposição e assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais, tomando como ponto nuclear desse referencial o conceito de **redução sociológica**.

### 2.1 A formação gerencial da administração pública brasileira

O fenômeno social contemporâneo não pode ser compreendido de forma dissociada de sua história e contexto; e assim é com a administração pública brasileira quando se pretende bem apreender a estrutura e o desempenho dos sistemas e práticas gerenciais em curso. Essa compreensão exige, inicialmente, que um olhar se volte para as origens do Estado e da sociedade brasileira em busca dos elementos culturais em seu enraizamento mais profundo, também determinantes da ação gerencial no campo da administração pública.<sup>60</sup> Nesse breve esforço de revisão histórica resultará clara não somente a recorrente influência estrangeira tanto na produção intelectual – seja na

---

<sup>60</sup> É de se notar que essa preocupação com aderência de conteúdos exógenos a realidades distintas, respeitados os seus contextos não constitui elemento novo. Mesmo no ainda incipiente campo da administração pública norte americana de finais do século XIX essa temática já havia emergido. Sobre as origens da ciência da administração, Wilson (1966, p. 87), em texto escrito originalmente em junho de 1887, assim se manifesta: *Não; os escritores americanos até agora não tomaram qualquer parte importante no avanço desta ciência. Ela encontrou seus doutores na Europa. Não é de nossa fabricação; é uma ciência estrangeira, falando muito pouco a linguagem dos princípios ingleses ou americanos. Ela emprega somente línguas estrangeiras; externa somente o que, para as nossas mentes, são idéias estranhas. Suas metas, seus exemplos, suas condições, são quase exclusivamente fundamentados nas histórias de raças estrangeiras, nos precedentes de sistemas estrangeiros, nas lições de revoluções estrangeiras. Foi desenvolvida por professôres franceses e alemães, e, conseqüentemente, é em todas as suas partes adaptada às necessidades de um estado compacto, e feitas para se ajustar a formas altamente centralizadas de governo; enquanto que, para corresponder aos nossos propósitos, deve ser adaptada, não a um estado simples e compacto, mas complexo e multiforme, e feita de molde a se ajustar às formas altamente descentralizadas de govêrno. Se a quizermos utilizar, temos que americanizá-la, e isso não apenas formalmente, na linguagem somente, mas radicalmente, em pensamento, princípio e alvo, igualmente. Ela tem que aprender decor nossas constituições; tem que expulsar de suas veias a febre burocrática, tem de inalar muito do livre ar americano.*

formação profissional, inclusive de agentes públicos, seja na apropriação tecnológica mais direta –, quanto nos elementos culturais que moldam as práticas gerenciais vigentes; mas o atributo mais intensamente associado ao ciclo recente, qual seja, a forte instrumentalidade no campo da gestão.

### **2.1.1 Dependência e instrumentalidade da formação gerencial no Brasil**

O fenômeno da institucionalização da formação gerencial no Brasil, processo complexo que com mais destaque na sua gênese revela forte **dependência** da produção estrangeira, mormente a norte-americana, forjou a **instrumentalidade** como traço característico dominante da ação administrativa. Essa submissão original ao conteúdo estrangeiro gerou reflexos nos valores que, tanto preponderam na formação em gestão contemporânea, quanto legitimam os pressupostos fundamentais da administração pública gerencial.

Aspecto particular inerente à importação de tecnologias e de conceitos gerenciais diz respeito ao referencial de influência determinante deste processo. Autores como Fischer (1984a; 1984b; 1993); Serva (1990; 1992); Bertero e Keinert (1994); Vergara e Carvalho Jr. (1995); Carvalho Jr. e Vergara (1996); Caldas (1997; 1999a); Betero *et al.* (1999); Vergara e Pinto (2001); Vergara (2001); Rodrigues e Carrieri (2001; 2006), Bertero, Vasconcelos e Binder (2003), Vergara (2006) e Caldas e Alcadipani (2006) têm sinalizado, especialmente no que concerne à inspiração teórica e às temáticas orientadoras dos estudos envolvendo o fenômeno da produção de conhecimento e, em particular, a transferência de conceitos e tecnologias gerenciais, a acentuada inspiração e dependência das fontes estrangeiras (autores de referência), o diferimento das publicações que contemplam o conteúdo importado (atraso no tempo), e o que se entende mais grave – o reduzido grau de originalidade –, promovendo, com honrosas exceções, o que Caldas (1997, p. 89) apontou como consequência de “*nossa fixação com o que vem de fora, do outro*”: o distanciamento “*de nós mesmos*”.

No que diz respeito às implicações organizacionais dessa importação tecnológica, Caldas (1997, p. 86) refere três eixos de investigação: a) implicações no ensino sobre organizações; b) implicações na pesquisa e teorização sobre organizações; e c) implicações na prática organizacional. Quanto a estas últimas, assume especial destaque a forte inspiração exercida pela tecnologia administrativa estrangeira, que por adaptação mimética

predominantemente afeta as organizações no Brasil, e os reflexos formalísticos decorrentes destas práticas em face da complexidade, ambigüidade e pluralidade da realidade brasileira (CALDAS, 1997).

Na primeira dimensão (a histórica), múltiplas e sucessivas miscigenações, bem como a grande diversidade de influências que sofremos durante a industrialização e depois durante a internacionalização da economia, provocam um efeito de complexa *hibridização* no interior de nossas organizações. Ao refletir as influências – muitas vezes contraditórias – dessa diversidade, que interagem e se interpenetram, nossas empresas acabam gerando modelos diversos entre si e diversos das categorias ideais normalmente aceitas nos países de onde foram importadas ou nas culturas que nos inspiraram. [...]

No caso brasileiro, a adoção de tecnologias ou valores estrangeiros de forma acrítica muitas vezes também significa que *realmente não sabemos* até que ponto importamos ou apenas fazemos de conta: muitas vezes (até inadvertidamente), adotamos tecnologia administrativa importada, *ma non troppo* (CALDAS, 1997, p. 88).

Motta *et al.* (2001) e Caldas (1997, p. 73; 1999a, p. 173), entre outros autores, abordam o acentuado valor atribuído ao exógeno em detrimento das “*soluções caseiras*” como forte traço cultural que povoa o imaginário nacional e encontra-se amplamente difundida na prática social local.<sup>61</sup>

Comunidades e organizações menores no Brasil tendem a buscar soluções, categorias e “milagreiros” estrangeiros das chamadas “melhores e maiores”, transplantando conceitos sem maior adaptação ou resistência, em detrimento da realidade ou especificidade do *local*; como se fosse um sinal de modernidade, como se tais referências não fossem tão “estrangeiras” quanto aquelas vindas de outros países; como se esse comportamento passivo e não resistente de transplante do estrangeiro não fosse recorrente, desnecessário e inapropriado desde a chegada do português a este país (CALDAS, 1997, p. 76).

---

<sup>61</sup> Evidência do valor atribuído ao estrangeiro pode ser percebida na seguinte manifestação extraída do sítio institucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – CMSP:

“O TCMSP recebeu o Certificado de Registro ISO 9001:2000, reconhecido junto ao UKAS (United Kingdom Accreditation Service), entidade oficial inglesa que confere validade às certificações de Sistemas da Qualidade. Isto confirmou a recomendação da BSI (British Standards Institution), ocorrida em dezembro de 2002, quando da realização da Auditoria de Transição, comprovando assim a conformidade do nosso “Sistema de Fiscalização e Elaboração dos Relatórios Anuais da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo” com os requisitos exigidos pela ISO 9001:2000.”

Fonte: <http://www.tcm.sp.gov.br/qualidad/SGQ.htm> (último acesso em: 02-06-2008).

Essa produção ‘estrangeira’, assinala-se, não está a identificar somente aquela gerada em ‘outros países’, mas interpretada de forma elástica, todo o conhecimento que advém de ‘fora’ das fronteiras organizacionais (CALDAS, 1997; 1999a).<sup>62</sup>

No domínio governamental, é freqüente a procura de soluções em modelos de gestão e influências privados, novamente, “estrangeiros” a seu mundo (CALDAS, 1997, p. 76).

Reverenciou-se diferentes culturas estrangeiras no curso da história do País. Adotou-se ou adaptou-se, ao longo dessa trajetória, em diferentes graus de intensidade, a produção oriunda de diferentes países e culturas segundo as necessidades percebidas pelo local (SERVA, 1992). Foi assim, segundo uma vertente histórica, com os ciclos lusitano, Paris-Londres, e norte-americano ilustrados por Caldas (1997; 1999a).<sup>63</sup>

Essa permeabilidade em relação ao *estrangeiro* influenciou importantes transformações na administração pública e privada brasileira, especialmente a partir da década de 1930. Nesse período, a formação gerencial no setor público experimentou grande impulso com o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP<sup>64</sup>, instituído com as finalidades precípua de promover a eficiência do aparelho do Estado, fortemente influenciado pelos valores clássicos do taylorismo e fayolismo, e de gestar o ciclo de reformas administrativas empreendido entre 1939 e 1940 (SERVA, 1992).

Entre os agentes apontados por Fischer (1984a; 1984b) e Caldas (1997) como indutores do comportamento orientado “*para fora*” da cultura brasileira destaca-se também a

---

<sup>62</sup> Esse componente cultural pode ser considerado, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, um dos elementos de influência sobre as decisões de implementar os programas de gestão pela qualidade, e subseqüentes, com suporte em entidades externas de consultoria.

<sup>63</sup> No que diz respeito aos primórdios do ciclo de influência português, Caldas (1997, p. 79) afirma que não se visou a construção negociada de uma sociedade local, mas “*um transplante puro, simples e truculento dos modelos e referências trazidos da Europa*”, que desconheceu as especificidades e elementos culturais locais. Segundo uma perspectiva mais elástica, todavia, tem-se a noção de maior plasticidade da influência portuguesa no Brasil, sendo esta, inclusive, um dos diferenciais entre os modelos de colonização levados a efeito por Portugal em comparação com o da Espanha, por exemplo (HOLANDA, 1995). O entorno do período que marcou o deslocamento da Corte portuguesa para o Brasil pode ser tomado como referência temporal para o processo de declínio do ciclo lusitano e da ascensão da França e da Inglaterra como referências estrangeiras para o Brasil. Conforme Caldas (1997) o interesse por esses novos ‘estrangeiros’ assentou-se na dimensão econômica, tanto pela influência dos ideais burgueses quanto pela importação de tecnologias e outras formas de capital que fomentaram os estágios embrionários da modernização e da industrialização do Brasil. Impulsionado por interesses também do campo econômico (comércio exterior) e da política internacional (equilíbrio de poder), as atenções do Brasil começam a voltar-se para os Estados Unidos da América, que passa a assumir posição hegemônica como ‘estrangeiro’ de referência (CALDAS, 1997), de onde se importou, não somente padrões sociais e hábitos de consumo, mas tecnologia, inclusive administrativa (FREITAS, 1997; SERVA, 1990; 1992).

<sup>64</sup> Criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

educação superior. Parcela substancial, senão a totalidade da tecnologia administrativa introduzida no Brasil “até meados da década de 60 foi simplesmente importada do estrangeiro” (CALDAS, 1997, p. 85). Ressalta-se neste particular a forte influência externa, notadamente dos Estados Unidos da América, na formação originária desse campo do conhecimento no Brasil, de onde se pode perceber fortes implicações sobre as práticas gerenciais contemporâneas. É preciso assinalar, todavia, que as raízes mais profundas desse fenômeno se estendem às origens do processo de formação do Estado brasileiro (WARHLICH, 1978)<sup>65</sup> e influências delineadoras dos ciclos paradigmáticos da administração pública (KEINERT, 1994; 2000).

A criação da Fundação Getúlio Vargas, em 1944,<sup>66</sup> incluindo a Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP (1952)<sup>67</sup> e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP (1954), constituem marcos fundamentais na importação de conhecimento gerencial. A constituição dos cursos de administração, nesse contexto, foi intensamente influenciada pela prática norte-americana, tanto em relação à estruturação dos cursos (disciplinas, ementas) e produção do material de apoio, quanto pela formação dos professores (SERVA, 1990; 1992; BERTERO, VASCONCELOS; BINDER, 2003, p. 49).

Ainda sob uma perspectiva histórica, Serva (1990) acentua o “*legado colonial*” como imperativo para a compreensão do fenômeno organizacional na administração pública contemporânea, com destaque o valor da centralização do poder decisório (SERVA, 1990).<sup>68</sup> Conforme Serva (1990), os contrastes que se observam na transferência de elementos gerenciais estão fortemente relacionados à disparidade entre os fundamentos e padrões culturais da nação.

---

<sup>65</sup> Conforme Fischer (1984a; 1984b), os primeiros esforços para a introdução do ensino de administração pública no Brasil datam do período do Império (pronunciamentos parlamentares do Barão de Uruguaiana e do Barão de Bom Retiro, em 1854).

<sup>66</sup> Pelo Decreto-lei nº 6.693/44 (SERVA, 1992). Após, foram instituídas as escolas de administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (FISCHER, 1993).

<sup>67</sup> Atualmente Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE.

<sup>68</sup> O primeiro Governo-Geral do Brasil, com Tomé de Souza (1549), marca o nascimento do Estado Brasileiro, instalando-se “*um aparelho administrativo normatizado pelo Regimento, documento básico outorgado por D. João III, no qual se determinava os objetivos do governo, os poderes e deveres do governador e a composição orgânica: a ouvidoria – uma espécie de administração da justiça – e a provedoria – a administração fazendária. Uma filosofia de excessiva centralização administrativa norteou a implantação e o funcionamento dos governos-gerais, ensejando, por vezes, conflitos com alguns donatários que clamavam pela continuidade de sua autonomia, principalmente no tocante à organização da produção*” (SERVA, 1990, p.17-18).

Num país onde imperou, desde os tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, dificilmente teríamos as condições necessárias à instalação de um Estado burocrático na pura acepção weberiana, permeado pela impessoalidade. Assim, aproximando-se mais de um “funcionalismo patrimonial” que do burocrático propriamente dito (SERVA, 1990, p. 19).

Além do caráter exógeno do conhecimento gerencial instalado, destaca-se, também, a natureza *instrumental* desse conteúdo. Nicolini (2003) aponta no Brasil as feições de um ensino de administração preponderantemente instrumental que se assenta na capacitação de pessoas para a aplicação de tecnologias importadas.<sup>69</sup>

Fischer (1984a; 1984b) assinala a acentuada predominância da racionalidade **instrumental** em relação à **substantiva** na fundamentação do ideário desenvolvimentista em especial a partir da segunda metade do século XX. É Ramos (1966) que aborda o fenômeno da ação administrativa à luz das noções de racionalidade instrumental e substantiva, e o faz inspirado nos conceitos de racionalidade referente a fins e a valores, no âmbito da ação social, desenvolvidos por Max Weber (WEBER, 2000).

A ação social, além das dimensões afetivas e tradicional, é, segundo Weber (2000), determinada pelas racionalidades referentes a fins e a valores. A racionalidade referente a fins caracteriza-se quando a ação social é constituída em torno de “*expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso;*” ao passo que a racionalidade em relação a valores assenta-se na “*crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independente do resultado;*” (WEBER, 2000, p. 15).<sup>70</sup> Destaca-se aqui como elementos centrais as noções de *resultado* e de *meios*, que assumem relevo para a compreensão da

<sup>69</sup> Nesse particular merecem destaque as abordagens de Simon (1965) e Wilson (1966) referentes à intensa relação entre técnica e administração, opondo esta à dimensão política; perspectiva em que se assenta um dos pressupostos dominantes da administração pública como disciplina.

<sup>70</sup> Ramos (1989) aborda o tema nos seguintes termos: “*Como é amplamente sabido, ele [Weber] salientou que a racionalidade formal e instrumental (Zweckrationalitat) é determinada por uma expectativa de resultados, ou “fins calculados” (Weber, 1968, p.24). A racionalidade substantiva, ou de valor (Wertrationalitat), é determinada “independentemente de suas expectativas de sucesso” e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na “consecução de um resultado ulterior a ela” (Weber, 1968, p.24-25)” (RAMOS, 1989, p. 5). Conforme Ramos (1989, p. 5), “[...] Weber descreve a burocracia como empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva, esta última constituindo um componente intrínseco do ator humano.”*

emergente ênfase que vem assumindo a racionalidade como categoria de análise no contexto da administração pública. Weber (2000, p. 16) relativamente à ação social afirma, a propósito, que “*a ação só é racional com referência a fins no que se refere aos meios.*” Como consequência disso, tal como destaca Weber (2000), sob a perspectiva da *racionalidade instrumental a racionalidade referente a valores* será vista como *irracional* (WEBER, 2000, p. 16).

Em que pese essa dimensão racional, notadamente a instrumental, Weber destaca também o componente tradicional determinante da ação social, o qual se assenta nos costumes arraigados; elemento este que também oferece outra importante perspectiva para a análise do fenômeno gerencial contemporâneo em organizações públicas.

### **2.1.2 Patrimonialismo e a burocracia em construção na administração pública brasileira**

Resultante de uma complexa confluência de fatores e ingredientes, a cultura brasileira tem importante destaque na compreensão dos padrões gerenciais que se verificam na administração pública. Holanda (1995) destaca as origens ibéricas, notadamente a portuguesa, de fortes e marcantes traços da cultura nacional, entre os quais o personalismo e a plasticidade social característica da influência radical lusitana, esta já de caráter plural em face não somente da posição geográfica ocupada – entre África e a Europa –, como do conseqüente estado de guerra daquela nação com outros povos (FREITAS, 1997; AIDAR *et al.*, 2002; FREYRE, 2006). Comuns a diferentes autores que se lançam ao estudo dos traços distintivos que constituem a cultura brasileira e afetam diretamente a gestão das organizações, e com mais ênfase nas organizações públicas, estão o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo. Tais atributos, além de bastante interrelacionados, não somente influenciam as estruturas e relações organizacionais, como, em particular, regulam seu processo de transformação, com especial destaque para as reformas. Nessa perspectiva, Freitas (1997) destaca como traços fundamentais da cultura organizacional brasileira a hierarquia, o personalismo, a malandragem, o sensualismo e a aventura.

O patrimonialismo em suas diferentes variantes e fenômenos complementares, entre os quais o clientelismo político, tem sido objeto de análise também de outros autores com o intuito de explicar os insucessos verificados nas reformas administrativas no Brasil



(MARTINS, 1997b; PINHO, 1998; COSTA, 2007). Compreender o fenômeno e sua extensão contribui não somente para o diagnóstico dos fenômenos reformadores pretéritos e em curso, mas para a delimitação das possibilidades de transformação da administração pública a partir do fenômeno bastante específico da assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais.

Martins (1997b, p. 171) refere-se à ética do patrimonialismo como o “*conjunto de valores qualificados como patrimonialistas subjacentes ao contexto social no qual se desenrola a apropriação do público pelo privado.*” Afirma que esse “ethos”, marco cultural da sociedade brasileira profundamente arraigado, convive com esforços recorrentes de transformação – as reformas. Para Martins (1997b) o movimento de reforma em curso não se dissocia, em essência, de uma reformulação burocrática, ainda que denominada de pós-burocrática.

Pinho (1998, p. 72), em construção argumentativa convergente, destaca a “*resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação.*” Para o citado autor, as transformações derivadas dos ciclos de reformas não alcançam a essência do patrimonialismo, desbordando questões estruturais e estratégicas (que não são reveladas). Em face disso, Pinho (1998) questiona acerca dos limites e possibilidades de convivência entre o espírito gerencialista que informa a reforma em curso e o patrimonialismo da cultura nacional. A essa indagação ele próprio oferece uma possível diretriz de resposta: “*a implementação do gerencialismo estaria concorrendo para o desaparecimento do patrimonialismo, e, assim, então, seria positivo, mesmo convivendo com o patrimonialismo*” (PINHO, 1998, p. 77).

Costa (2007) afirma que a despeito das reiteradas abordagens e estudos que evidenciam a influência do patrimonialismo, do formalismo, do clientelismo, entre outros fatores, os insucessos dos projetos de reforma administrativa no Brasil estão relacionados à insuficiente observância desses elementos culturais, incluindo suas variantes mais modernas como o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise e a centralização.

A persistência com que essas categorias continuam a ser resgatadas, criticadas e atualizadas confere-lhes um sentido de realidade, pois, ainda que não se constituíssem em fatos e atos verificáveis, tendo existência estabelecida no mundo das representações, acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as

regulam. Convém, portanto, mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o ciclo (não seqüencial) das instituições, práticas e representações. (COSTA, 2007, p. 140).

No que diz respeito especificamente à “bacharelise”, Martins (1997b) assinala a construção institucional da administração pública fundada na influência da tradição luso-francesa do direito administrativo. Este aspecto em particular – o bacharelismo – é também referido por Vieira *et al.* (1982, p. 7) como elemento constituinte da herança lusitana, notadamente no que tange ao “*hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos.*” É de se notar, neste particular, a forte influência ainda exercida pelo campo das ciências jurídicas na administração pública contemporânea (KEINERT, 1994), representada tanto pela centralidade do senso de legalidade, e de forma mais ampla pelo direito administrativo (CATALÁ, 1996), quanto pelo posicionamento estratégico historicamente ocupado pelas carreiras jurídicas na estrutura organizacional do Estado brasileiro.<sup>71</sup>

Em essência, a administração pública tem se transformado aos ciclos, apresentando diferentes formatos, preservando, contudo, os elementos fundamentais de sua essência. Esses movimentos de mudança têm se caracterizado pela convivência de antagonismos, paradoxos e contrastes, sobressaindo-se a busca por soluções de convergência, híbridas, intermediárias, criativas, flexíveis, plásticas, etc. É assim com o processo de reforma administrativa em curso, onde modelos gerenciais exógenos passam pela assunção de traços locais, por vezes submetendo os organismos do Estado a tensões de mercado a pretexto de dotá-lo de maior capacidade gerencial.

---

<sup>71</sup> Keinert (1994) refere quatro ciclos paradigmáticos na administração pública brasileira no século XX (1900 a 1990): a *administração pública como ciência jurídica* (1900-1929); a *administração pública como ciência administrativa* (1930-1979); a *administração pública como ciência política* (1980-1989); e a *administração pública como administração pública* (a partir de 1989). Nessa tipologia de paradigmas especial destaque se dá ao primeiro – *administração pública como ciência jurídica* –, contexto no qual a administração pública confundia-se com direito administrativo. Em que pese, neste particular, a referência feita pela autora acerca da superação desse paradigma: “[...] *Anos depois, essa questão foi considerada superada, especialmente a partir da emergência do estudo sistemático da Administração, que passou a ser entendida como ciência.*” (KEINERT, 1994, p. 43); entende-se que as sucessões entre paradigmas não devam ser percebidas como rupturas, senão como predominância de um em relação a outro. Isso porque a influência das ciências jurídicas no delineamento acerca do que se entende por administração pública, notadamente nas suas questões mais essenciais, permanece preponderante. Impõe-se assinalar, neste particular, que a análise de Keinert (1994) está baseada nas publicações da *Revista do Serviço Público* e *Revista de Administração Pública* do período, considerando seus *locus* (objeto de análise) e *focus* (instrumental teórico) (KEINERT, 1994; 2000) e não necessariamente nas práticas concretas de administração pública no mesmo interregno de estudo.

## 2.2 Administração pública gerencial: organizações em transformação

Um dos marcos teóricos possíveis para a contextualização do complexo estágio em que se encontra a administração pública brasileira é o do assim denominado *new public management*<sup>72</sup> (FERLIE *et al.*, 1999), modelo orientado para a transformação do Estado e de seu aparelho em estruturas mais ágeis e eficazes (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003), e suas variantes locais – entre as quais a administração pública gerencial. Dunleavy *et al.* (2005, p. 470) assinalam uma coerência teórica na formulação da nova administração pública e destacam como seus três eixos fundamentais: a desagregação (descentralização e flexibilização); a competição; e a ênfase nos incentivos. Esses eixos valorativos, é importante assinalar, podem ser percebidos de diferentes formas em razão dos aspectos que particularizam cada sociedade, destacadamente sua constituição histórica e cultural.

Partindo da tipologia de modelos da nova administração pública – NAP formulada por Ferlie *et al.* (1999) é possível perceber que parte substancial do esforço de reforma na administração pública brasileira orienta-se pelo assim denominado Modelo 1 – impulso para a eficiência que, além da ênfase na dimensão fiscal, encerra, segundo os autores de referência, forte crença na possibilidade de influência direta da estrutura administrativa do Estado pelos modelos gerenciais, e, portanto, valores do campo empresarial. Isso em larga medida determinado pelo ponto de vista de quem produz o diagnóstico do setor público naquele correspondente momento histórico e contexto.<sup>73</sup>

Sem a pretensão de delimitar rigidamente fronteiras conceituais, senão de estabelecer marcos iniciais de referência para as finalidades específicas deste estudo, pode-se entender a administração pública gerencial como um novo ciclo de reformas (COSTA,

---

<sup>72</sup> Influenciado pelas diretrizes do emblemático Consenso de Washington – resultante de reunião de representantes do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais, além de economistas de diversos países realizada em Washington em 1989, que a partir de avaliação de experiências de reformas econômicas levadas a efeito pelo Chile e México, consolidaram um consenso – que se tornou um “novo saber coletivo” acerca da eficiência das reformas orientadas para o mercado. São 10 os itens do receituário formulado nesse evento, sintetizados pelo economista John Williamson: o *ajuste estrutural do déficit público*, a *redução do tamanho do Estado*, a *privatização das estatais*, a *abertura do comércio internacional*, o *fim das restrições ao capital externo*, a *abertura financeira às instituições internacionais*, a *desregulamentação da economia*, a *reestruturação do sistema previdenciário*, o *investimento em infra-estrutura básica* e a *fiscalização dos gastos públicos* (PAULA, 2005, p. 113).

<sup>73</sup> O conteúdo nuclear do diagnóstico apresentado para sustentar como remédio a indicação de elementos da NAP sob a forma de administração gerencial, nessa perspectiva, em apertada síntese evidencia a *ineficiência* do aparelho estatal em um contexto de crise fiscal e de legitimidade. De fato, entende-se que a experiência brasileira pode ser considerada um arranjo híbrido, contemplando em diferentes níveis de intensidade, ainda que com especial ênfase no primeiro, os quatro elementos da tipologia proposta por Ferlie *et al.* (1999).

2007; SOUZA; ARAÚJO, 2003; REZENDE, 2002) que visa, em limitada síntese, à transformação de “*estruturas burocráticas*” em organismos mais enxutos, flexíveis e adaptáveis (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003, p. 249). Coerente com essa perspectiva assiste-se a um movimento orientado para a inserção na administração pública de elementos característicos da lógica empresarial pela via da transferência e adaptação de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no contexto da administração privada.

Pereira (1997), resgatando a trajetória de desenvolvimento da administração pública no Brasil, destaca como pontos delineadores desse emergente paradigma gerencial: a descentralização política e administrativa; a redução de níveis hierárquicos; a flexibilidade organizacional; a confiança limitada; o controle por resultados; e a orientação para o cidadão. Essas, segundo Rezende (2002), são diretrizes mais intensamente identificadas com a dimensão de “mudança institucional” pretendida pela reforma gerencial que competiu com a dimensão do “ajuste fiscal”. A partir disso pode-se relacionar algumas dessas diretrizes a conceitos emergentes ou mesmo consolidados na esfera das organizações privadas, em especial a gestão pela qualidade e o planejamento estratégico, bem como identificar as diferentes práticas utilizadas para a concretização desse modelo gerencial (Quadro 1).

Quadro 1 – Valores, tecnologias gerenciais e correspondentes práticas de gestão

<i>Valores da Nova Administração Pública</i>	<i>Conceitos e/ou tecnologias gerenciais</i>	<i>Prática adotada na administração pública</i>
Confiança limitada	Descentralização; delegação de autoridade; controle social	Gestão por programas; avaliação de desempenho permanente de servidores; gestão pela qualidade
Controle por resultados	Gestão por processos; eficácia gerencial; avaliação de desempenho; <i>accountability</i> ; transparência	Gestão por programas; delegação de bens e serviços públicos; avaliação de desempenho permanente dos servidores; contratos de gestão; gestão pela qualidade, planejamento estratégico
Administração voltada para o cidadão	Foco no cliente; qualidade; planejamento; gestão por processos	Gestão por programas; ouvidorias; prestação de contas; audiências públicas; gestão pela qualidade; planejamento estratégico

Fonte: elaborado pelo autor

Paula (2003; 2005a, p. 23), assumindo uma posição crítica em relação aos desdobramentos do movimento reformador em curso, afirma, em essência, que a despeito de exaltar um discurso pautado pela democracia e pela participação, é questionável o caráter inovador da administração pública gerencial, haja vista que o “*modelo tende a imitar as idéias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de*

*alternativas administrativas adequadas para o setor público*”.<sup>74</sup> Essa passagem revela-se de substancial importância para o estudo que ora se propõe, pois explicita parte fundamental da inquietação que resulta na proposição do tema de pesquisa – a transposição de tecnologias gerenciais para a administração pública.<sup>75</sup>

A primeira e limitada perspectiva analítica através da qual se pode perceber esse fenômeno no campo dos estudos organizacionais é a abordagem institucional, mais precisamente a partir do processo de isomorfismo em suas diferentes formas, destacadamente o de fundo mimético, o qual encerra um esforço em busca de legitimação por parte das organizações em seu campo, mediante a incorporação de elementos cuja carga simbólica não pode ser desprezada (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Nessa perspectiva, uma das linhas de argumentação de Paula (2005a) propõe a existência de dois “*mitos*” sustentados pela nova administração pública, quais sejam, o da transição da organização burocrática para a pós-burocrática e o da eficiência dos modismos gerenciais. É importante notar que operam como elementos de reforço destes mitos tanto a inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal por ocasião da Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional nº 19/98), quanto a crença na supremacia das práticas de gestão do campo *privado* em relação ao modelo gerencial que caracteriza o setor público.

Não se deve desconsiderar que a NAP bem evidencia um ciclo de reformas fundamentado em postulados que informam uma visão de mundo de fundo privatista, entre outros tantos aspectos que poderiam adjectivá-la, e, por conseguinte, de certa forma contrastantes com o conjunto de diretrizes estruturantes da administração pública, especialmente se tomada a sua perspectiva finalística – a orientação para o interesse público. É preciso reconhecer, de outra parte, que traços desse modelo, a despeito da forma como foram ou vêm sendo implementados imprimiram algumas transformações substanciais, ainda que parciais, na administração pública, destacadamente no que diz

---

<sup>74</sup> Ressalvas nessa mesma orientação também assinala Matias-Pereira (2008, p. 105), ao afirmar que “o gerencialismo (NPM/NGP) levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte de suposições que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores”.

<sup>75</sup> De fato, o deslinde do debate exige que se explicite preliminarmente a extensão do que se entende por *inovação* e como *adequado* para o setor público, aspectos com forte carga assentada em juízo subjetivo.

respeito a aspectos de finanças públicas, notadamente nos campos do planejamento e dos controles financeiros (REZENDE, 2002; ABRUCIO, 2007) e de organização do trabalho e gestão de pessoas (regime de metas, capacitação, regulamentação das relações laborais, etc.). Acerca desse fenômeno, Costa (2007) sugere a ocorrência de uma assimilação seletiva de elementos modernos (valores e instituições) no curso do processo de modernização da administração pública brasileira, em especial como decorrência dos ciclos de reformas experimentadas a partir da segunda metade do século XX.

Os autores que estudam esses movimentos reformadores em geral convergem para identificação de sucessivas limitações. Alverga (2003), nessa perspectiva, aponta como principais fatores que concorrem para a frustração das reformas os seguintes: a dependência da trajetória, o ambiente socioinstitucional (aspectos organizacional e sociológico), o problema da ação coletiva, e o sistema político.<sup>76</sup> Esses aspectos contribuem como referência de análise para a compreensão do contexto em que o fenômeno mais restrito da assimilação de tecnologias gerenciais se processa, na medida em que oferecem subsídios para compreender, no mínimo em parte, os motivos que conduzem os agentes públicos em direção à apropriação de conteúdo gerencial exógeno.

Abordando o fenômeno da resistência no contexto das reformas administrativas, Lima Filho *et al.* (2005) reforçam a influência do fator político-partidário, dentre outros

---

<sup>76</sup> A noção de dependência da trajetória demonstrada por Alverga (2003), amparada nas proposições de Pierson (2000) e North (1990), assenta-se no substancial custo decorrente de promover uma reversão na trajetória de determinado arranjo institucional cujas práticas encontram-se já profundamente enraizadas. Assim, podem revelar-se substanciais e, por conseguinte, impraticáveis os custos impostos aos gestores e demais atores sociais pelas tensões transformadoras em um contexto político profundamente marcado por traços patrimonialistas e clientelistas. Acerca do fator de ordem socioinstitucional, especificamente no que diz respeito ao componente *organizacional*, Alverga (2003), assinala o caráter predominantemente incremental da mudança institucional na administração pública, contrastando com as práticas de promover transformações amplas e completas, que buscam alcançar o todo organizacional. Quanto à *argumentação sociológica*, Alverga (2003), citando Alberto Guerreiro Ramos e outros, refere os contrastes entre os valores que informam o conteúdo das reformas pretendidas e a prática social do país. O problema da ação coletiva enunciado por Alverga (2003) ressalta as diferentes posturas assumidas pelos agentes sociais favoráveis e desfavoráveis às mudanças. Propõe, o autor, que dada a natureza de “bem público” assumida pela reforma, ou seja, de algo cujo custo de exclusão é demasiadamente elevado, aqueles potencialmente por ela beneficiados tendem a assumir uma posição de *free-rider* (carona), atitude esta que contribui para a desmobilização do apoio ao processo de reforma (ALVERGA, 2003). Paralelamente, os atores afetados negativamente pela mudança (percepção de perda de vantagens de qualquer ordem) tendem a mobilizar-se mais efetivamente para evitar a reforma. Essas diferenças de atitude, baseadas no comportamento racional dos agentes (tendentes a maximizar ganhos), tendem a promover esforços reativos de maior intensidade comparativamente aos impulsos de sustentação da reforma. A expressão política dos insucessos das reformas é apontada por Alverga (2003, p. 39) como fator que se fundamenta no “*comércio político*” que se estabelece entre os diferentes atores envolvidos no processo de reforma. Admitir os termos da reforma implica romper com esse fluxo de trocas, algo que significa substancial perda de poder.

agentes externos à organização. Estes agentes, segundo os autores, avessos à perda de espaço político – notadamente a possibilidade de designar pessoas para cargos comissionados –, combinado com o viés patrimonialista da administração pública, geraram as mais intensas resistências no curso do processo de reforma administrativa (LIMA FILHO *et al.*, 2005).

### 2.2.1 Burocracia em transição: novas feições do fenômeno

A burocracia é fenômeno complexo e multi-dimensional que pode se expressar como “*sistema social*” – a organização burocrática –, e como “*grupo social*” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 10). Conforme Motta e Pereira (1981, p. 10), fundamentalmente, “*burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a ela controlam uma imensa parcela de poder.*” Essa é a perspectiva de abordagem de Weber (2000) em relação à burocracia – um tipo de dominação.

Weber (2000) ao abordar o fenômeno da dominação<sup>77</sup> de fundo racional-legal e as características do aparelho administrativo que sustenta esse tipo de relação, descreve não somente os seus fundamentos, mas as características do “*quadro administrativo burocrático*”. Como algumas das características desse aparelho que se projetam e podem ser reconhecidas notadamente nas organizações estão (WEBER, 2000, p. 142-147):

1. a *racionalidade e a superioridade das normas*, estas como fonte de direito e referência de obediência;
2. *impessoalidade das relações*;
3. *autoridade e competências objetivas (legalmente definidas)*;
4. *hierarquia oficial de controle e supervisão*;

---

<sup>77</sup> Segundo Weber (1999, p. 191), “*Por ‘dominação’ compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações (‘obediência’).*” Motta e Pereira (1981, p. 224) interpretam essa definição, explicitando a sua distinção em relação ao *poder*, nos seguintes termos: “*A dominação deve ser entendida como um estado de coisas no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado, como seu, o conteúdo da vontade manifesta do dominante.*”

Como decorrência desses postulados, aos membros desse “*quadro administrativo burocrático*” são associados alguns atributos:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações *objetivas* de seu cargo;
2. são *nomeados* (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm *competências* funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a *qualificação profissional* – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados por salários fixos em *dinheiro*, [...];
7. exercem seu cargo como *profissão* única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço. (WEBER, 2000, p. 144).

Percebe-se que o indivíduo está envolto em um sistema de normas, que regulam suas relações – sistemas administrativos.<sup>78</sup>

Para Ramos (1966), a burocracia em Weber, segundo sua expressão pura e sentido positivo, é sinônimo de eficiência técnica. Desbordando a perspectiva da burocracia como expressão de poder, no contexto da administração pública contemporânea, entretanto, a noção de burocracia tem por vezes assumido uma dimensão negativa (RAMOS, 1966, p. 246-254), ressaltando aspectos de contraste com a sua expressão ideal. Essa leitura particular, subjaz, em parte, à noção de transição para uma estrutura pós-burocrática amplamente abordada por Pereira (1999a), perspectiva de apreensão do fenômeno esta que

---

<sup>78</sup> Segundo a perspectiva weberiana, a exacerbação da organização burocrática impulsionada pela economia de mercado capitalista em termos de *racionalização legal* conduziria à prisão das pessoas em uma “*gaiola de ferro*” – *stahlhartes gehäuse* (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 226; VASCONCELOS, 2007, p. 72). As fontes do rigor dessa *prisão*, no contexto contemporâneo foram *revisitadas* por DiMaggio e Powel (2005), para ressaltar como fundamentos da racionalização os processos isomórficos com origem no Estado e nas profissões, enfatizando a dimensão simbólica da organização (CALDAS; FACHIN, 2007, p. 74-75). “*Pois quando o ascetismo foi levado para fora dos mosteiros e transferido para a vida profissional, passando a influenciar a moralidade secular, fê-lo contribuindo poderosamente para a formação da moderna ordem econômica e técnica ligada à produção em série através da máquina, que atualmente determina de maneira violenta o estilo de vida de todo indivíduo nascido sob esse sistema, e não apenas daqueles diretamente atingidos pela aquisição econômica, e, quem sabe, o determinará até que a última tonelada de combustível tiver sido gasta. De acordo com a opinião de Baxter, preocupações pelos bens materiais somente poderiam vestir os ombros do santo ‘como um tênue manto, do qual a toda hora se pudesse despir’.* O destino iria fazer com que o manto se transformasse numa prisão de ferro” (WEBER, 2001, p. 130-131).



remete o debate à declarada oposição entre os modelos burocrático e gerencial de administração pública (PAULA, 2005b; PEREIRA, 2005). Essa abordagem, assinala-se, concentra-se mais na compreensão da burocracia como estrutura em detrimento de uma perspectiva com ênfase no fenômeno burocrático como expressão de dominação (MARTINS, 1997a). Sob o ponto de vista esposado por Paula (2005a e 2005b) a compreensão da formulação weberiana em torno da burocracia não somente como estrutura, mas especialmente como o tipo de dominação a ela associada (MARTINS, 1997a), resulta sensivelmente limitada pela perspectiva que opõe a burocracia e o que se convencionou denominar de modelo pós-burocrático. Decorre dessa linha de interpretação, considerar que aquela se trata de uma leitura específica da obra de Weber que, destaque-se, tende privilegiar a assunção da burocracia pelo seu correspondente tipo ideal,<sup>79</sup> fato que não somente enseja o deslocamento de sua interpretação como instrumento de dominação, mas reforça sua identificação como um modelo de estrutura organizacional.<sup>80</sup> Nesse sentido, Ferreira *et al.* (2005) destacam que a burocracia como fenômeno de fundo eminentemente sociológico, consoante a formulação weberiana, teve seus pressupostos fundamentais transpostos para o campo das organizações, e logo para a administração na forma de um modelo de gestão, que passou a ser amplamente utilizado como referência de organização.<sup>81</sup>

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

---

<sup>79</sup> São assim denominados pelo “*fato de que nenhum dos três tipos ideais, (...), costuma existir historicamente em forma realmente ‘pura’, (...).*” (WEBER, 2000, p. 141).

<sup>80</sup> Motta (1993), neste particular, alerta para a importância de que a obra de Weber seja apreendida de forma contextualizada, de modo a perceber, portanto, as interpretações específicas produzidas a partir das suas formulações teóricas originais, notadamente a contribuição de Parsons (1937 *apud* MARTINS, 1997a), na obra intitulada *The structure of social action*.

<sup>81</sup> Esta perspectiva do fenômeno, segundo Paula (2005), contribui para legitimar o esforço de conversão das estruturas burocráticas em pós-burocráticas, pois àquelas estariam associadas características organizacionais não mais desejadas. Paula (2005, p. 95) sustenta, em suma, que a “*a organização pós-moderna é uma nova expressão da burocracia, pois trata-se de uma adaptação do antigo modelo organizacional ao novo contexto histórico*”.

Nos termos em que a burocracia foi predominantemente apropriada pela teoria administrativa, portanto, os desvios organizacionais em relação aos parâmetros tomados de um modelo ideal ensejariam a incidência em disfunções – assim entendidas como ineficiências do sistema –; distorções estas que passam a constituir objeto de preocupação dos gestores, e mote para a introdução de novas tecnologias gerenciais que, entre outros aspectos, estariam destinadas a corrigir essas perturbações do arranjo administrativo. Nessa linha, ambas as perspectivas de leitura oferecem relevantes contribuições para a compreensão desse complexo fenômeno, revelando-se os pontos de incompatibilidade que entre si manifestam menos importantes em relação às potenciais complementaridades oferecidas.

Sendo assim, a administração pública no Brasil, de fato, pode ser percebida como uma combinação, por sobreposição, dos traços que compõem a tipologia de paradigmas proposta por Pereira (1999a). Observadas as especificidades de cada esfera de governo, a administração pública converge para um formato híbrido, que se pode definir como estruturas ainda bastante frágeis do ponto de vista burocrático, que convivem com o predomínio de padrões culturais marcados por profundos traços patrimonialistas; e que são, especialmente por tensões isomórficas de diferentes ordens, intensamente compelidas a orientarem-se para a adoção de um perfil gerencial – assim entendido, em extremada síntese, como um comportamento de gestão marcado pela ênfase no alcance de resultados. Como assinala Costa (2007, p. 145),

Conduzida dentro dos marcos do domínio patrimonial, a modernização brasileira jamais logrou minar as bases dos interesses oligárquicos e estamentais que dele se beneficiam. Prevaleceu a força da tradição legitimadora da privatização do Estado, que se mantém como principal arena política de grupos. (COSTA, 2007, p. 145).

Nessa linha, Bucci (2002, p. 108) afirma:

Os princípios da Administração Pública arrolados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, especialmente o da impessoalidade, explicitam a exigência de objetividade e racionalidade dos atos da autoridade, consistindo na positivação da noção de autoridade burocrática, no sentido weberiano, no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, o que poderia ser considerado, no panorama internacional, como superado e sem novidade – a afirmação do paradigma burocrático – constitui no quadro constitucional e no

direito administrativo brasileiro um marco importante. (BUCCI, 2002, p. 108).

Nessa mesma perspectiva, Pereira (1997) assinala que o capítulo sobre a administração pública na Constituição Federal de 1988 é reflexo de tensões contraditórias impostas pelo contexto histórico, também em larga medida decorrentes de pressões corporativas atuantes no período de elaboração do texto constitucional.

Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente a sociedade brasileira, revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. (PEREIRA, 1997, p. 15).

A despeito disso, é possível tratar a administração pública gerencial, como um importante estágio no processo de transformação da administração pública brasileira convergindo para um formato estrutural que se pode entender coerente com o que Paula (2005a) denomina de uma “*burocracia flexível*”. O desenvolvimento da burocracia pública no Brasil – e a conseqüente formação da tecnoburocracia – tem eventos bastante marcantes, entre os quais a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1938, com forte inspiração nos legados de Taylor, de Ford e em uma particular leitura de Weber.<sup>82</sup>

Seguindo, e coerente com a localização temporal proposta por Bucci (2002) antes citada, em relação ao princípio da eficiência, destaca que

A relação keynesianismo-fordismo vai também ocorrer na forma de gerenciamento do próprio Estado. De um gerenciamento assentado no legalismo-burocrático, o Estado, a partir de então, procura modernizar-se através de mecanismos gerenciais oriundos do setor privado (TENÓRIO, 2002, p. 148).

Admitindo-se esse fenômeno, ter-se-ia que o movimento que ora se discute de incorporação de tecnologias gerenciais de empresas por parte de organizações do setor

---

<sup>82</sup> A propósito, referindo-se ao Plano Marshall, levado a efeito no período pós-Segunda Grande Guerra, Tenório (2002) assinala o caráter massificado das ações governamentais (fordização) conduzidas sob a influência do keynesianismo.

público constitui um fenômeno bem mais amplo e complexo do que faz parecer o debate em torno do modelo de administração pública gerencial. Importaria, então, considerar pelo menos duas fases de apropriação tecnológica: uma relacionada aos valores identificados com o fordismo – esta a que se refere o citado autor, localizada no tempo aproximadamente no início da segunda metade do século XX –, e outra, mais recente, vinculada à noção de burocracia flexível (pós-fordismo), mais convergente com os padrões emergentes da nova administração pública.

### **2.2.2 Organizações e sistemas de gestão**

A organização em sua expressão formal é um arranjo racional deliberadamente constituído. Pode ser percebida como resultante das interações entre dois elementos fundamentais – indivíduo e estrutura –, sendo nesta relação, o primeiro limitado pelo segundo, fenômeno que enfatiza um dos aspectos essenciais que o conceito de organização encerra – o controle. A identificação do controle como categoria central de análise da organização (VIEIRA, 1997) tem como uma de suas vertentes a constatação de que os objetivos organizacionais e individuais não são plenamente convergentes (KATZ; KAHN, 1987). Isso se deve, segundo Scott (1992 *apud* VIEIRA, 1997), ao fato de que, apesar dos objetivos organizacionais serem estabelecidos por indivíduos ou grupos, nenhum destes tem na organização poder suficiente para estabelecê-los integralmente, o que remete à idéia de objetivos organizacionais e individuais como arranjos instáveis e situacionais.

Pode a organização, enquanto estrutura, ser definida segundo diferentes pontos de vista; desde abordagens de foco mais restrito e mecanicista, que buscam evidenciar um conteúdo ideal, tais como “*uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo*” (HAMPTON, 1983, p.7), ou “*unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua razão de ser é atingir esses objetivos*” (ETZIONI, 1976, p. 13); até construções mais amplas e complexas que incluem aspectos de conteúdo mais substantivo e subjetivo. Morgan (1996, p. 146), segundo esta última perspectiva, ao examinar as organizações como sistemas políticos afirma que

A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de “arranjos”, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares. [...]

Tentando entender as organizações como sistemas de governo e tentando desvendar a detalhada política da vida organizacional, é possível compreender qualidades importantes da organização que são, freqüentemente, encobertas ou ignoradas. (MORGAN, 1996, p. 146)

Srour (1994, p. 32) refere que “*as organizações não são meras coleções de indivíduos, mas entidades com vida e dinâmica próprias, que transcendem as consciências e os interesses particulares de seus membros.*” Esses arranjos coletivos são regulados politicamente, e a compreensão da “*lógica que traveja uma organização qualquer significa abrir o leque das possíveis formas de gestão que são consentâneas a essa lógica*” (SROUR, 1994, p. 32). Machado-da-Silva (2004) refere que além das perspectivas **racional** (mecanicista) e **interpretacionista**, as quais convergem no que diz respeito ao tratamento dispensado aos conceitos de organização e de ambiente como categorias distintas, a abordagem institucional oferece outra visão analítica do fenômeno.<sup>83</sup> Nessa construção teórica, ambiente e organização não são considerados de modo dissociado, senão em processo de mútua constituição (MACHADO-DA-SILVA, 2004).

Nessa perspectiva entende-se a organização como um componente do sistema de relações de um campo específico, formado por atividades padronizadas e articuladas, que expressam normas e regras sociais. Constitui, pois, uma arena social e, como tal, está impregnada pelo ambiente (Granovetter, 1985), concebido em termos técnicos e institucionais como setor social, dele retirando e a ele transmitindo, em interação recíproca, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação. (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 253).

É relevante assinalar que a definição de organização, segundo essa tradição teórica, empresta elementos substanciais para a análise e compreensão do fenômeno focal da pesquisa, qual seja, a transposição de tecnologias de gestão, notadamente no que diz com o conceito de **qualidade** e algumas de suas dimensões capturadas pelo senso de **certificação**. São eles as dimensões técnica e simbólica, nesta sobressaindo a dimensão interpretativa que o institucionalismo incorpora.

---

<sup>83</sup> Na perspectiva **racional** o vetor de influência é orientado do ambiente para a organização. A organização é vista como função das tensões ambientais (modelagem); ao passo que na abordagem **interpretativista** esse movimento se processa em sentido oposto – da organização para o ambiente (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 252).

Dessa forma, é possível compreender a organização a partir de distintos olhares e dimensões de análise, abordando elementos em diferentes posições no *continuum* entre objetividade e subjetividade, e nesse contexto compreender não somente a introdução de elementos gerenciais inovadores, como a aderência desse conteúdo à lógica particular da organização.<sup>84</sup>

O funcionamento da organização desenvolve-se no entorno dos seus sistemas de gestão, os quais podem ser compreendidos – emprestando a leitura neoclássica do pensamento administrativo – como o conjunto de elementos que possibilitam o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades organizacionais. Nessa mesma linha, o sistema de gestão da organização pode ser definido como um conjunto de conceitos e tecnologias de gestão em interação, gerando subsistemas de gestão que suprem diferentes dimensões da dinâmica organizacional, sejam elas finalísticas ou intermediárias, tais como, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a financeira<sup>85</sup>, de recursos humanos, no primeiro caso, e de planejamento e controle dos processos de auditoria e de prestações de contas no caso dos processos finalísticos. Esses sistemas são relativamente dinâmicos e adaptativos, e compostos por uma dimensão formal e outra informal. A dimensão formal desses sistemas de gestão é fortemente identificada com a expressão visível (oficial) da organização. Os sistemas de gestão são integrados, ainda, por um núcleo rígido constituído, essencialmente de valores, crenças e atitudes gerenciais que conferem identidade à organização. Esses componentes não são aparentes, senão subjazem como sustentáculos de estruturação e funcionamento dos sistemas operacionais e das ferramentas gerenciais existentes na organização. Destaca-se, portanto, além dos aspectos

---

<sup>84</sup> Maturana e Varela (2001, p.50) assim se posicionam em relação ao fenômeno: “*O que é a organização de algo? É alguma coisa ao mesmo tempo muito simples e potencialmente complicada. Trata-se daquelas relações que têm de existir, ou têm que ocorrer, para que esse algo seja.*”

Fischer *et al.* (1995, p.61) referem, ainda, a importância da dimensão cultural da organização, enfatizando que “[...] *as organizações não são ‘apenas’ o resultado de um sistema de regras e de atividades racionalmente ordenadas, nem tampouco apenas o produto as relações de interdependência ambiental externa (ainda que essas características sejam de extrema relevância para a análise organizacional).*”

<sup>85</sup> Podem ser citados como exemplos os subsistemas de planejamento e de controle financeiros; de pagamento de fornecedores e de pagamento de pessoal. Neste ponto – o pagamento de pessoal –, por exemplo, percebe-se um contato de relacionamento do subsistema financeiro com o de gestão de recursos humanos, que também pode ser ilustrado com os subsistemas de cargos, carreiras e promoções, o subsistema de avaliação de desempenho, etc.

explícitos das tecnologias gerenciais, elementos outros igualmente importantes, mas nem sempre visíveis: os **conceitos**, os **valores**<sup>86</sup> e os **pressupostos**.<sup>87</sup>

Ferreira *et al.* (2005) ao afirmarem que a existência das organizações está relacionada à distribuição e execução de tarefas, e que isso se dá por intermédio das pessoas, destacam que estas não se dissociam de suas escalas sociais e éticas de valores. Segundo os autores,

Compreender como os valores inerentes a cada pessoa interagem na organização, e de que forma são construídos e reconstruídos com base na interação com os valores de outrem e daqueles que gerenciam a organização, pode ser da maior relevância no processo de condução das organizações em direção à realização de seus objetivos (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 29).

A singularidade organizacional é determinada pelo conjunto de valores organizacionais, os quais derivam da “*forma como os valores individuais [sejam eles inatos ou adquiridos] são construídos e reconstruídos, e de que maneira interagem no contato com outros valores (...)*” (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 30). Esse caráter singular de cada organização

resulta da teia de valores que vai se construindo e reconstruindo pela interatividade entre os valores dos indivíduos que integram a organização. Os valores organizacionais constituem a abstração de que nos servimos para buscar compreender cada organização em sua singularidade. [...] a singularidade organizacional não é atingida e percebida por práticas tradicionais de planejamento estratégico, modelagem organizacional, logística, marketing e outras. Rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas.

É possível, a partir disso, sugerir que a organização exige a prévia reunião de condições adequadas para absorção de uma tecnologia no sistema de gestão; e entre essas condições está a permeabilidade do sistema a essa tecnologia. Se as organizações, assim como os indivíduos, são singulares, é razoável afirmar que a assunção de modelos gerenciais desacompanhada de uma reflexão acerca de sua compatibilidade em relação ao conjunto de valores que informam o sistema próprio de gestão tenderá a ser superficial e de cunho essencialmente estético, senão prejudicial ao organismo social.

---

<sup>86</sup> **Valores:** normas, princípios ou padrões sociais aceitos e mantidos por indivíduo ou grupo social. (FERREIRA, 1986, p. 1751).

<sup>87</sup> Circunstância ou fato considerado como antecedente necessário de outro (FERREIRA, 1986, p. 1389).

Nessa perspectiva, as soluções padronizadas – “*one size fits all*” – são identificadas por Rezende (2002, p. 55) como uma das linhas explicativas para o reduzido nível de sucesso das reformas administrativas, devido à sua incapacidade de contemplar a ampla diversidade observada no fenômeno organizacional que descreve a administração pública contemporânea.

Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a performance sem um maior conhecimento da realidade (REZENDE, 2002, p. 55).

No caso de uma organização pública, o sistema de gestão possui um componente definido por aspectos de natureza histórica, identificados pelos valores da organização, elementos culturais de forma geral, além de aspectos de fundo normativo (constitucional e legal).

Nesse aspecto, é importante referir que a organização pode ser reconhecida como sistemas culturais (CAVEDON, 2008; MORGAN, 1996), dotados de múltiplas subculturas e, portanto, de múltiplas identidades. Nesse particular podem ser citadas não somente as áreas departamentais da organização, mas os níveis hierárquicos, tal como a alta administração, o corpo julgador (membros do Tribunal de Contas), o corpo técnico. Nesses espaços vigoram conjuntos de crenças e valores que, não obstante a presença de elementos comuns, encerram especificidades que os particularizam; e essas diferenças se projetam, entre outros aspectos, na forma como esses diferentes atores percebem o fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais.

### **2.3 Transposição de tecnologias e conceitos gerenciais na Administração Pública**

Explicar o funcionamento e as transformações da administração pública exige que inicialmente se reconheça e compreenda os limites do paradigma sobre o qual se fundamenta uma parcela substantiva da produção científica moderna no campo da gestão, para então perceber as condições necessárias à produção de conhecimento próprio e consistente com as realidades nacional, regional, local e organizacional no âmbito desse setor. É de se notar que os pressupostos racionalista e mecanicista, de orientação essencialmente reducionista, que informam as práticas gerenciais destacadamente a partir do século XX, não têm mais dado conta de explicar e enfrentar a complexidade dos



fenômenos com que se deparam as organizações públicas contemporâneas. Neste ponto entende-se relevante assinalar que a administração pública não pode ser tomada como uma estrutura *una*, monolítica, senão uma complexa rede de atores com diferentes densidades institucionais, competências e objetivos.

A despeito do arranjo jurídico-normativo que a envolve, alcançando a totalidade dos elementos integrantes desse complexo sistema – notadamente os princípios fixados em sede constitucional –, as especificidades inerentes a cada um de seus órgãos ou entes podem diferenciá-los entre si tanto quanto o são empresas de portes e atuação em setores econômicos distintos.<sup>88</sup> As inovações gerenciais na administração pública são sensíveis a essa complexidade e dinamismo.

No contexto da administração pública gerencial, conforme já referenciado, pode-se identificar **duas categorias** de modelos e tecnologias gerenciais que variam em diferentes níveis de complexidade e amplitude: uma **primeira** que deriva de conceitos subjacentes à própria NAP, tais como as parcerias público-privadas – PPP's, agências reguladoras, entre outras; e a **segunda**, de escopo mais restrito, em que se pode citar como exemplos as tecnologias de foco mais específico e instrumental como a gestão pela qualidade, a certificação ISO, o planejamento estratégico, o *balanced scorecard*, a gestão por competências, a gestão de processos ou gestão de projetos, entre outras.

Esta última categoria contempla um conjunto de tecnologias que são também abordadas na literatura acadêmica como modismos gerenciais – *fads* e *fashions* – denominação que sugere uma coleção de melhores práticas gerenciais (ABRAHAMSON, 1996; BENDERS; VAN VEEN, 2001; NEWELL *et al.*, 2001). Produzidos e disseminados por diferentes agentes, os modismos gerenciais tendem a revelar-se passageiros (ABRAHAMSON, 1996), ao passo que os conceitos que lhes conferem sustentação podem ser considerados mais perenes, podendo mesmo informar diferentes tecnologias ao longo

---

<sup>88</sup> Neste particular, vale referir Appleby (1966, p. 72): “É sumamente difícil identificar claramente os fatores que tornam o governo diferente de qualquer outra atividade na sociedade. Contudo esta diferença é um fato e acredito ser ela uma diferença tão grande que a dissimilaridade entre o governo e todas as demais formas de ação social é maior do que qualquer dissimilaridade existente entre essas outras formas. Sem uma propensão a reconhecer tal fato, ninguém pode sequer começar a discutir assuntos públicos com proveito real ou com qualquer propósito sério.”

do tempo (MOTTA, 2001).<sup>89</sup> Assim, é a transitoriedade de uma inovação gerencial em relação aos valores idiossincráticos que moldam o sistema de gestão da organização o atributo que confere a determinada tecnologia o caráter de modismo.

Um modismo gerencial (*management fashion*), destaca Abrahamson (1996, p. 255), segundo a perspectiva convencional, para caracterizar-se como tal precisa parecer racional (eficiente) e progressista (que se sobrepõe a velhas técnicas). Segundo Abrahamson (1996), essa perspectiva, pautada por uma crença na racionalidade perfeita dos agentes, não condizente com a realidade, assenta-se em dois pressupostos, quais sejam, o de que as organizações são tomadoras de tecnologia do ambiente, agindo de forma independente, e que essa adoção é coerente com objetivos previamente definidos de forma clara pela organização.

Alternativamente a esses pressupostos, Abrahamson (1996) propõe que a escolha da tecnologia por parte da organização é fortemente influenciada por outras organizações, e que, nesses processos de inovação tecnológica, há reduzida clareza por parte da organização em relação aos seus objetivos. Diante disso, coerente com práticas isomórficas de fundo eminentemente mimético, as organizações tendem a convergir para aparência de racionalidade, ou assimilação cerimonial de elementos legitimados no campo (MEYER; ROWAN, 1992).<sup>90</sup>

Ainda que não se deva desprezar o impacto e a relevância da dimensão simbólica que envolve a apropriação de uma tecnologia gerencial estranha à administração pública, o caráter parcial dessa transferência sugere a necessidade de melhor compreender o fenômeno da efetiva absorção pela organização desses elementos gerenciais exógenos.

---

<sup>89</sup> Coerente com isso, Walgenbach e Hegele (2001), enfocando a prática do *benchmarking*, em um contexto de proliferação de modismos gerenciais, destacam nessa tecnologia gerencial como conceitos nucleares (essenciais), apesar de não ser, em geral, nesses termos percebida, a presença de alguns dos fundamentos da administração científica taylorista, entre os quais a noção de *one best way*.

<sup>90</sup> No plano gerencial, não são incomuns esforços de conteúdo essencialmente normativo e mimético promovidos por organizações públicas orientados para a absorção e utilização de tecnologias gerenciais oriundas do setor empresarial como estratégia de legitimação perante o campo e a sociedade em última instância (GUIMARÃES *et al.*, 2004). Essa prática, é importante destacar, reflete-se tanto na utilização de tecnologias gerenciais quanto na incorporação de terminologias específicas ao discurso gerencial (SPINK, 1997). Processos estes que, quando levados a efeito com a exclusiva preocupação de reproduzir prática legitimada no campo, dissociados da produção endógena de conhecimento, terminam por gerar custos substanciais não somente de implementação, mas de manutenção de modelos e práticas ineficientes e ineficazes por não aderirem à realidade e ao contexto para o qual são transplantadas (WOOD Jr.; URDAN, 2002).

Marcadamente assentada sobre o paradigma moderno de ciência, a aplicação de tecnologias gerenciais exógenas na administração pública convive atualmente com algumas lacunas e inconsistências inerentes ao correspondente modelo de sustentação da ciência normal, com especial destaque à acentuada ênfase em valores como o determinismo, a objetividade e a generalização (SANTOS, 2005; NAVEIRA, 1998)<sup>91</sup>. Vasconcelos e Vasconcelos (2004) e Paula e Wood Jr. (2008) destacam essa perspectiva no comportamento convencional externado por atividades de consultoria de orientação mecanicista em processos de introdução de tecnologias gerenciais – procedimentos instrumentais –, que resultam em uma implementação de “*fachada*” da tecnologia.

No que diz respeito à relação de transferência conceitual e tecnológica entre países, Pollitt (2004; 2002) destaca que este fluxo assume uma expressão global, envolvendo inclusive organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Banco Mundial e a Comissão Européia, entes estes diretamente interessados na consolidação de um paradigma de gestão para o setor público capaz de contribuir para estabilização dos ambientes político e econômico das nações em escala ampla (SOZEN; SHAW, 2002; LONGO, 2007). Ambas as referências assinalam que essa transposição não constitui processo simples, envolvendo substanciais adaptações, além de, em geral, serem tomadas essas tecnologias como “pacotes” que por ocasião da sua transferência, pouca atenção dispensam aos elementos de contexto. Neste particular, Pollitt (2002, p. 14) ressalta que

Os especialistas internacionais podem conhecer a técnica, mas eles, geralmente, sabem pouco do contexto local e das funções específicas envolvidas. Apesar disso, o conhecimento funcional e contextual pode ser mais importante para o sucesso e o fracasso de uma reforma do que o conhecimento de uma tecnologia propriamente dita.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Conforme Santos (2005), a ciência moderna ampara-se em um pressuposto metateórico que admite a ordem e a estabilidade do mundo. Havendo, pois, leis que regem a natureza e desvendam seu funcionamento, o mesmo deve ocorrer no âmbito das relações sociais. Trata-se de um pressuposto científico moderno extremamente frágil. Com especial ênfase nas ciências sociais, as relações não podem ser tomadas como deterministas. Neste campo do conhecimento impera a dimensão subjetiva das relações; e ainda que se pretenda objetivá-las mediante construtos compartilhados em uma comunidade, não podem encerrar qualquer pretensão de determinismo. O determinismo mecanicista, segundo Santos (2005, p. 31), “*é o horizonte certo de uma forma de conhecimento que se pretende utilitário e funcional, reconhecido menos pela capacidade de compreender profundamente o real do que pela capacidade de o dominar e transformar.*”

<sup>92</sup> Transpondo esse enunciado de Pollitt (2002) – com todos os riscos que esse esforço encerra – para o fenômeno da apropriação de tecnologias de gestão entre setores público e privado, tem-se um dos traços delineadores do objeto central dessa pesquisa – a “fixação pelo estrangeiro” (CALDAS, 1999a) que se

Sozen e Shaw (2002) descrevem o contraste entre diferentes perspectivas sobre a nova administração pública, referindo desde a contribuição de autores que sustentam o caráter de aplicabilidade universal, irrefreável e convergente do modelo com os interesses das diferentes nações, assumindo, em suma, a condição de paradigma global; até a de outros que vêem esse movimento como algo de duração e alcance mais limitado (PAULA, 2003). Essa diversidade de perspectivas e exposições do fenômeno faz suscitar o impacto das diferenças de **contextos** nos resultados desses processos de transformação dos estados, de suas estruturas e instituições. De fato, entende-se que a assunção de qualquer das posições extremas em relação ao fenômeno não parece razoável, e em face das evidências empíricas, pouco poderiam contribuir para a melhor compreensão do fenômeno focal deste estudo.

Na atualidade, os problemas com os quais se deparam os organismos da administração pública, nas suas diversas interfaces com a sociedade e demais agentes econômicos são, por vezes, demasiadamente amplos e interconectados, exigindo respostas ou soluções transversais em correspondente grau de complexidade. Nesse contexto, a introdução de um conceito ou tecnologia gerencial não pode se processar tal qual a troca de uma peça; senão consoante com um elevado número de implicações e interações capazes de gerar diferentes e imprevisíveis perturbações no arranjo organizacional. A assunção de um modelo acabado priva, portanto, os indivíduos e as organizações de sua formulação, ainda que tal apropriação se faça mediante a adaptação dos seus elementos periféricos. E isso se pode projetar para o nível organizacional. A aplicação direta, sem crítica do que é produzido no exterior tem como valores determinantes a crença não somente na possibilidade de generalização do conhecimento a despeito das realidades em que são concebidos e em que são utilizados, mas na aparente superioridade da produção de origem estrangeira (CALDAS, 1999a). Nessa mesma perspectiva, Motta (2001) alerta que o êxito das transformações organizacionais depende menos da coerência de um modelo e mais da simultaneidade de abordagens. A eficácia da mudança impõe que se evite “*escravizar-se a um modelo, e sim construir na crítica e na experiência das variações*” (MOTTA, 2001, p. xvii).

---

sobrepe à busca autônoma pela produção de uma análise e diagnóstico assentados na ação de agentes organizacionais imbuídos de uma atitude parentética (RAMOS, 1989).

Em suma, entende-se que a literatura nacional e internacional relativa à apropriação ou transposição de tecnologias de gestão como o TQM (SWISS, 1992; ZBARACKI, 1998; WOOD Jr.; URDAN, 2002), a certificação ISO 9000 (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; CALDAS; VASCONCELOS, 2002), os Círculos de Qualidade (ABRAHAMSON, 1996; ABRAHAMSON; FAIRCHILD, 1999; LILLRANK, 1995); a *lean management* (MORRIS; LANCASTER, 2005), entre outros, ao revelarem particularidades do processo de produção e difusão de conceitos e tecnologias gerenciais entre organizações e setores, oferecem também importantes elementos para a constituição do substrato conceitual necessário à compreensão do fenômeno de transposição em uma organização pública, em especial no que se refere à dimensão simbólica do fenômeno.

### **2.3.1 Fronteiras da abordagem convencional**

De fato, não se pode desconsiderar contribuições que os conceitos e tecnologias gerenciais gerados no campo privado possam porventura trazer à administração pública ou a uma organização em particular, notadamente no que diz respeito à introdução de transformações nos seus sistemas de gestão, justo porque seus impactos em outras organizações e contextos revelam-se potencialmente positivos. As contribuições estrangeiras (exógenas, nos termos específicos deste estudo) assumem aqui, portanto, especial relevância como fonte de inspiração quando não houver instrumento ou solução própria passível de ser endogenamente erigida.

Na administração pública brasileira, de modo geral, a atitude do agente de assimilar o conteúdo estrangeiro – aquele produzido no exterior das fronteiras organizacionais ou do setor – opondo-lhe um filtro crítico e tomando essa contribuição como subsídio para uma produção coerente com seu contexto tem se revelado algo ainda distante. Impõe-se registrar que essa fragilidade parece relacionar-se menos com a falta de capacidade dos agentes, e mais com a incidência de tensões culturais que conformam as práticas gerenciais por eles levadas a efeito. Em que pesem os substanciais esforços empreendidos notadamente pelos principais centros de referência do país em produção científica no campo da administração pública, é de se notar que parcela substancial dessa

produção intelectual não é assimilada por considerável contingente de agentes que atuam, em especial, nos entes das esferas regional e local de governo.<sup>93</sup>

No que se refere à importação de tecnologias gerenciais no Brasil, Caldas e Wood Jr. (1999a, p. 30) assinalam os contrastes entre **imagem** e **substância**, resultante desse processo, que admite três respostas organizacionais possíveis: a adoção desta tecnologia “*para inglês ver*”, a negação, ou a adaptação criativa. O fenômeno de aquisição tecnológica, que não pode ser compreendido senão de forma contextualizada no processo histórico de formação da sociedade brasileira, explicita um comportamento determinado por diferentes traços da cultura nacional: o personalismo, a ambigüidade (de onde deriva o jeitinho brasileiro), a distância do poder, a plasticidade, e o formalismo (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p. 33).

Dentre estes traços destacam-se as noções de plasticidade (contexto no qual emerge o conceito de adaptação criativa) e de formalismo. A plasticidade diz respeito à permeabilidade do brasileiro ao estrangeiro. Conforme Caldas e Wood Jr. (1999a) uma reação à apropriação excessiva e destituída de significado de elementos da cultura estrangeira foi o movimento literário modernista denominado antropofagismo, datado do início do século XX e conduzido por uma vanguarda cultural comprometida não somente com a modernidade e o cosmopolitismo, mas com o resgate das raízes indígenas da nação.

A antropofagia como praticada entre indígenas era um ritual de guerra no qual os vencedores alimentavam-se dos vencidos. Para que isso acontecesse, era preciso que o vencido fosse um guerreiro corajoso, à altura do seu contendor. Comê-lo era um ato de respeito e permitia sugar sua coragem e energia. O antropofagismo literário, por sua vez defendia a apropriação sem pudores de idéias e conceitos estrangeiros, mas conferia-lhes um novo significado, alterado pelas cores e valores locais. (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p. 35)

Ao estudar os processos de adoção de tecnologias gerenciais por empresas, Wood Jr. e Caldas (1999) destacam a **adaptação criativa** como o mais saudável, não

---

<sup>93</sup> Percebe-se, no caso brasileiro, um reduzido – por vezes inexistente – esforço de envolvimento das diferentes instâncias e atores do cenário sóciopolítico no debate em torno do projeto de reforma. Coerente com destaque dado por Diniz (2000, *apud* TENÓRIO e SARAVIA, 2007), a atitude centralizadora não somente na esfera federal, mas em organismos específicos dela – resultando na constituição de feudos tecnoburocráticos (TENÓRIO, 2003) irradiadores de diretrizes – comprometeu substancialmente a participação de outros atores diretamente interessados no encaminhamento dado ao debate, e em especial na construção das propostas de solução ou de ação.

obstante seja o menos freqüente, dentre os comportamentos reativos típicos. Assinalam, os autores, como pressuposto da adaptação criativa que,

se é verdade que a tecnologia gerencial importada de centros desenvolvidos por países emergentes pode não ser diretamente adequada ou aplicável, também é fato que em boa parte dessas referências há conhecimento útil e importante. [...]. O problema é que, em estado puro, boa parte dessa tecnologia não é apropriada às especificidades locais. [...]. O principal motivo para essa inadequação é que os pressupostos básicos de muitos desses modelos estrangeiros simplesmente não são reproduzíveis ou transferíveis a contextos distintos do original (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 59).

Como resposta, Wood Jr. e Caldas (1999) sugerem o que denominam de antropofagia organizacional como metodologia para a adaptação criativa. Segundo os autores, a antropofagia organizacional

É uma prática despreconceituosa e consciente de garantir a adoção apropriada – ou seja, adequada às especificidades locais – de tecnologia administrativa estrangeira que carregue conhecimentos úteis a países emergentes. Nesse tipo de prática, a organização não adota cegamente, tampouco nega indiscriminadamente, modelos vindos de fora. Ela relê e reinterpreta essa tecnologia, procurando entender seus pressupostos fundamentais. Ela desconstrói com base em suas próprias especificidades locais. E, por fim, ela reconstrói criativamente, “devorando” a essência de seu valor e atendendo de forma apropriada a seus propósitos singulares e a sua realidade local (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 59-60).

São passos essenciais do método antropofágico com vistas à promoção da adaptação criativa:

1. Identificar pressupostos.
2. Testar validade e filtrar pressupostos.
3. Inserir especificidades locais.
4. Reconstruir modelo.
5. Testar e implantar modelo. (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 60).

Este sentido dado à antropofagia sugere de fato algo que parece estar ausente na transposição de conceitos gerenciais – a identificação dos pressupostos que conformam o modelos gerencial –, especialmente nos processos cuja diversidade não se limita aos

padrões culturais nacionais, mas à distinção marcante entre setores como é o caso da administração pública (CARVALHO, 2004).<sup>94</sup>

Entende-se que o “método antropofágico” constitui relevante contribuição para que um processo de transposição tecnológica seja bem-sucedido; contudo, outras perspectivas para a interpretação do fenômeno são possíveis e podem contribuir para a melhor compreensão do fenômeno. A apropriação do conceito de redução sociológica ao fenômeno gerencial em particular pode concentrar-se mais em explicitar os conceitos subjacentes à tecnologia e, a partir disso, buscar os pressupostos que vinculam esse conceito à sua origem exterior ao campo da administração pública, mais precisamente, à esfera das empresas privadas. Sustenta-se, portanto, que entre a tecnologia e os seus pressupostos, é imperativo destacar a identificação dos conceitos essenciais – estes fortemente influenciados pelos pressupostos valorativos de diferentes campos que contribuem para a formação do pensamento gerencial, notadamente a economia, a engenharia, a sociologia, a psicologia, etc. O conceito ocupa uma posição central nessa análise, remetendo, portanto, à condição de elemento essencial da abordagem o entendimento acerca de como um conceito pode transitar entre diferentes contextos.

Também alinhados com o impacto dos contrastes entre contextos no processo de transposição de conteúdo gerencial, Morris e Lancaster (2005) apresentam o conceito de **tradução** de conceitos gerenciais, abordando como idéias oriundas de um determinado contexto são apropriadas em outro.

Os referidos autores afirmam, no entanto, que as organizações receptoras desempenham um papel ativo no processo de transferência, promovendo a “transformação” ou “tradução” das idéias. Nesse particular, é preciso explicitar a extensão desse processo de tradução na administração pública brasileira, especialmente à luz do formalismo. Isso porque esse enunciado, a despeito de seu conteúdo ideal – e coerente com a noção de redução sociológica – contrasta com estudos empreendidos por Caldas e Wood Jr. (1997),

---

<sup>94</sup> “Vale esclarecer, todavia, que a simples transposição de tecnologia gerencial pode levar a equívocos e distorções quando se trata da administração pública e de seu compromisso com o bem-estar social. [...]. Nem sempre o ideário da gestão privada se aplica ao governo. Muitos analistas ainda defendem a neutralidade das tecnologias gerenciais esquecendo de considerar as diferenças entre a administração pública e administração privada. Há que se fazer a redução sociológica no dizer de Guerreiro Ramos.” (CARVALHO, 2004, p. 308).



ainda que neste caso a abordagem recaia mais especificamente em organizações do campo privado.

A definição de “tradução” adotada por Morris e Lancaster (2005) refere-se a um processo através do qual uma idéia gerencial geral é transferida e reinterpretada em um novo contexto. Inspirados em autores da Escola Institucionalista Escandinava, Morris e Lancaster (2005) assumem como argumento central a idéia de tradução, destacando a distinção entre os processos de difusão e de tradução.

Similarmente, no campo das idéias de gestão, a tradução de conceitos foi contrastada com a difusão. Enquanto a difusão sugere um processo físico, tradução implica o movimento e a transformação, enfatizando como as idéias são ‘energizadas’ pelos usuários como eles as traduzem para seu próprio uso (Czarniawska and Joerges, 1996).

A circulação de idéias vem do desejo de imitar o que parecem ser ‘modelos de sucesso’ (Sahlin-Anderson, 1996). Como resultado, as idéias tornam-se desconectadas de qualquer contexto específico. [...] Seleção de uma idéia pode ocorrer por muitas razões, por exemplo, porque é apresentada como uma solução obrigatória para um problema particular enfrentado pelos gestores ou porque parece diferente e excitante; tradução envolve a seleção de uma idéia, desencravá-la de (contexto) local e reintroduzi-la em outro (Czarniawska and Sevón, 1996). (MORRIS; LANCASTER, 2005, p. 209-210) .

Em essência, os autores destacam o sentido da tradução de idéias gerenciais como um processo interpretativo mediante o qual novas tecnologias são institucionalizadas em diferentes campos através de idéias que circulam “destiladas” em conceitos abstratos. Nesse processo de tradução, tanto os fornecedores quanto os receptores dos novos conceitos “*colaboram para redefinir ou privilegiar certas práticas e discordar de outras*” (MORRIS; LANCASTER, 2005, p. 207). Nessa passagem pode-se notar que mesmo tratando de uma perspectiva que especifica tanto “*ideas*” quanto “*practices*”, dotada de um conteúdo de orientação mais ‘construtivista’, e com forte apelo ao contexto, a abordagem dos autores não descuida de uma tendência marcada pela noção de transferência e adaptação de práticas (técnicas e ferramentas). Ou seja, a interpretação que se dá ao conceito parece estar aqui ainda muito próxima da que se empresta à tecnologia em termos de possibilidades no processo de tradução.

Percebe-se que o sentido dado à tradução de práticas gerenciais por Morris e Lancaster (2005) sugere uma forte convergência em relação ao conceito de antropofagia, que se baseia na noção de adaptação criativa (WOOD Jr.; CALDAS, 1999). O senso de adaptação explicita um potencial de absorção parcial desse conteúdo exógeno, notadamente quando admitido o fato de que “*em boa parte dessas referências há conhecimento útil e importante. [...] O problema é que, em estado puro, boa parte dessa tecnologia não é apropriada às especificidades locais.*” (WOOD Jr.; CALDAS, 1999, p. 59).

A despeito disso, e considerando que as tecnologias incorporam sempre um ou mais conceitos, a abordagem de Morris e Lancaster (2005) contribuem para ressaltar a importância de um esforço de deslocamento da tônica para a tradução dos conceitos em seu sentido mais estrito. É justamente nessa ênfase dada ao conceito, destaca-se, que reside a contribuição essencial do conceito de redução sociológica em relação ao de antropofagia.

Na abordagem da redução o foco revela-se sobre o arranjo de **conceitos** e **pressupostos** de organização que subjazem à tecnologia, enfatizando uma perspectiva de análise que alcança as raízes do conteúdo gerencial transposto e reflete sobre não somente sua oportunidade e conveniência, mas seus pressupostos valorativos. Não se trata aqui, portanto, de uma adaptação de conteúdo, tampouco de ajustes seletivos que se restrinjam a aspectos de superfície da tecnologia importada, mas de explicitar o imperativo de um esforço de reflexão que busque desconstruí-la e posteriormente reconstruí-la, ressignificando seu conteúdo conceitual segundo as imposições condicionantes de um novo contexto de inserção.

Destaca-se que negligenciar a ressignificação dos conteúdos gerenciais nesses processos de transposição influencia a adoção de estratégias de reinterpretação das normas descontextualizadas<sup>95</sup> que conformam as estruturas organizacionais. Percebe-se, nesses casos, fenômenos de fundo histórico e cultural como o formalismo e suas variantes, que são processos de ressignificação adstritos ao formato, que se operam na superfície do objeto transplantado, não adentrando o seu conteúdo e essência, mas que se fazem necessários a

---

<sup>95</sup> Na mesma linha, ainda que sob outra perspectiva, a descrença na *lei*, que em larga medida permeia a vida nacional, e de forma especial a administração pública, é inerente a “[...] *sociedades onde as leis são “textos fora de contexto”, [...] “construções teóricas que não nasceram do costume”, [...] “formas transplantadas e importadas de além-mar sem relevância para as possibilidades econômicas de nosso ambiente”* (CAMPOS, 1960, p.29 *apud* RAMOS, 1966, p. 381).

fim de permitir o funcionamento e a sobrevivência da organização, tal como sugere Ramos (1966). É importante assinalar que é não somente a partir das práticas formalísticas (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966) que uma organização burocrática sobrevive em um contexto de sucessivas inovações gerenciais diretamente transplantadas ou adaptadas, como é a partir desse conceito que esse fenômeno pode ser explicitado.

No que diz respeito aos elementos essenciais que sustentam os objetos de análise dessa pesquisa – a **gestão pela qualidade** e a **certificação ISO 9001:2000** –, pontua-se que a despeito dos modelos adotados (tecnologias) apresentarem forte identidade com o campo empresarial privado, impõe-se verificar se os seus elementos constituintes – conceitos e pressupostos – apresentam-se com características identitárias fundamentais, a ponto de poderem ser tomados como modelo de referência para fins de análise.

Sob outra perspectiva, o caráter multifacetado e a intensa dependência do contexto que conformam o fenômeno sinalizam a busca de suporte em um referencial teórico robusto e com identidade local. Coerente com os esforços de ampliação e consolidação de um espaço no campo dos estudos organizacionais de reconhecimento da produção teórica nacional, tem-se que significativa contribuição está no resgate do conceito de **redução sociológica** – e de seu autor,<sup>96</sup> expoente entre os pioneiros de uma sociologia organizacional genuinamente brasileira. Sendo assim, com o conceito de redução sociológica (RAMOS, 1996), não somente os estudos organizacionais podem erigir novas perspectivas de análise, reflexão e capacidade explicativa, como pode, por conseguinte, o particular fenômeno da absorção de conteúdo gerencial nas organizações receber importante reforço de compreensão.

### **2.3.2 Transposição de conceitos na teoria administrativa**

No processo de transposição de tecnologias gerenciais, seja entre nações, seja entre organizações, especial destaque se atribui aos seus componentes essenciais – os conceitos. Ramos (1973) abordou a temática da “*transferência de conceitos*” com foco na “*utilização inadequada*” destes elementos. Analisando o fenômeno da expansão da teoria

---

<sup>96</sup> Sociólogo Alberto Guerreiro Ramos (1915 – 1983).

administrativa, que se deslocava de uma construção de “*alta especificidade*” para um período em que a disciplina sofria a forte influência de diferentes áreas do conhecimento, Ramos (1973, p. 5) externava preocupação com uma avaliação da transformação da administração a fim de evitar o que denominou de “*mutilação da teoria administrativa*”, ou seja, que “*ela se torne mera confusão de forças teóricas destituída tanto de energia como de direção.*”

Sem desconhecer a necessidade das relações interdisciplinares como necessárias à criatividade e produção de conhecimento nesse campo do saber, Ramos (1973, p. 6) propõe uma distinção entre “*transferência*” e “*uso inadequado de conceitos*”.

Sugiro aqui que a expressão “transferência de conceitos” seja reservada àqueles casos nos quais é pertinente e adequada a tentativa de examinar o problema segundo um modelo tomado de empréstimo de uma situação diferente, porque ambos possuem realmente características análogas.

Um modelo tomado de empréstimo, entretanto, pode ser inadaptável a determinada situação. Nesse caso, se alguém tentar examinar tal situação sob a égide de um modelo tomado por empréstimo, trabalha sob condições que conduzem ao uso de inadequado de conceitos (RAMOS, 1973, p. 6).

É importante assinalar que a análise de Ramos (1973) está orientada tanto para abordagens sinalizadas como positivas, especialmente no campo da teoria organizacional, onde destaca a obra de Katz e Kahn (1987), que explora as perspectiva cibernética e sistêmica; quanto negativas, como a obra de Bennis (1976), notadamente no que diz com o conceito de “*saúde organizacional*”.<sup>97</sup> A restrição externada por Ramos (1973, p. 11-12) assenta-se essencialmente no fato de que o conceito de saúde organizacional constitui uma “*extrapolação mecânica de um atributo que pode ser adequado à vida de um indivíduo, mas não à natureza da organização.*” Outra limitação à contribuição de Bennis (1976) reside na tentativa de superação dos parâmetros tradicionais de aferição da eficácia organizacional. Ramos (1973) afirma que a despeito das limitações apresentadas pela abordagem clássica, no contexto de organização pautada pela racionalidade instrumental não se pode desprezar a contribuição dos autores clássicos (de Taylor a Barnard). Para Ramos (1973), o parâmetro de otimização de meios com vistas à consecução de objetivos

---

<sup>97</sup> Ver especialmente Bennis (1976) – Capítulo 3: *Ao encontro de uma administração “autenticamente” científica: o conceito de saúde organizacional* (p. 43–65).

organizacionais definidos como critério para a aferição da eficácia organizacional é ponto fundamental da teoria administrativa.<sup>98</sup>

#### 2.4 Assimilação crítica de conceitos e tecnologias gerenciais

O referencial da nova administração pública, seja nos conceitos que encerra, seja na adoção de tecnologias gerenciais a que dá ensejo, enquanto conteúdo com origem em contextos diversos (PEREIRA, 2008), constitui um complexo conjunto de elementos que precisa ser reconhecido como detentor de potenciais contribuições para o desenvolvimento da administração pública brasileira. Ao mesmo tempo, esse conhecimento não pode prescindir da submissão a um rigoroso processo de reflexão crítica que vise a identificar a sua pertinência ao contexto e organizações nacionais, que convivem com uma estrutura administrativa, como se sabe, dotadas de traços construídos ao longo de uma formação histórica singular.

A assunção e o desenvolvimento de uma gestão pública genuinamente brasileira requer, portanto, o reconhecimento desses componentes culturais e valores nacionais como elementos essenciais, e as contribuições exógenas como acessórias. Nesse sentido postula o conceito de **redução sociológica** (RAMOS, 1996). Consoante tal proposição, não se deveria de plano desprezar o conteúdo exógeno trazido pela nova administração pública como conjunto de diretrizes transformadoras dos contextos em que foi concebida, como não se pode, igualmente, desconhecer as intenções e os significados particulares que contempla. O modelo gerencial que vem promovendo transformações na administração pública brasileira, constituído sob forte influência da experiência britânica (PEREIRA, 2008), trata-se de um esforço de transposição de conteúdo estrangeiro adaptado ao contexto nacional. Sendo assim, não se desconhece que as condições e feições assumidas por esse processo de transposição influencia em larga medida os reflexos sobre as relações que se estabelecem entre o Estado, o seu aparelho e a sociedade.

---

<sup>98</sup> Ramos (1973, p. 15) afirma, ainda: “O conceito de saúde organizacional usado por Bennis baseia-se na psicologia do ajustamento e não reconhece autonomia individual. Não é uma categoria científica mas um instrumento ideológico disfarçado, um artifício pseudocientífico que objetiva a inclusão total do indivíduo dentro da organização. Como tal, a teoria do desenvolvimento organizacional de Bennis, da qual sua noção de saúde organizacional é um elemento essencial, representa um retrocesso. Mais especificamente, para dar apenas um exemplo, isto pode ser sentido com respeito a Chester I. Barnard que demonstrou, em 1938, que a relação entre o indivíduo e a organização só pode ser entendida apropriadamente a partir do conceito de inclusão parcial.”

A possibilidade de produzir transformações substanciais – não meramente formalísticas – na gestão pública brasileira com inspiração em experiências estrangeiras existe desde que assentadas em elementos devidamente **reduzidos**, e observando os valores conformadores da identidade nacional. Assim deve ser também com o fenômeno derivado a que esse movimento transformador conduz – a transposição de tecnologias gerenciais produzidas no campo empresarial, em particular nos casos em que esse processo se assenta no pressuposto de **neutralidade** desse conteúdo gerencial.

Estudos mais recentes sinalizam uma preocupação com a transferência de conceitos e tecnologias que alcance em profundidade a análise dos processos de mudança organizacional. Com ênfase nas atividades dos agentes de consultoria, em particular no que tange à **metodologia** de trabalho, Paula e Wood Jr. (2008) bem assinalam a emergência de um campo de pesquisa orientado para o fenômeno da transplantação de tecnologias gerenciais importadas no qual destacam a superação do modelo padronizado, baseado na adoção de pacotes, avançando para o que denominam de atuação customizada, que sinaliza para uma perspectiva construcionista de transposição de tecnologias. Entende-se, todavia, esse processo de transposição como um fenômeno mais complexo, e que não se esgota na esfera da descrição e proposição de um **método de adaptação** (criativa ou não), mas que adentra o nível dos conceitos estruturantes da tecnologia de gestão.

Nesse particular, o processo de absorção de conceitos e tecnologias de gestão pode ser melhor compreendido se submetido a diferentes lentes de interpretação, que a despeito de oferecerem perspectivas distintas, complementam-se especialmente no que diz respeito ao imperativo da reflexão não somente sobre os conceitos que subsistem às tecnologias gerenciais, mas aos pressupostos que as informam. Coerente com esse intento, busca-se capturar no campo dos estudos organizacionais as contribuições de autores que permitam a edificação de um referencial consistente para a abordagem do tema específico da transposição conceitual e tecnológica e a assimilação de seu conteúdo. Essa abordagem de análise assenta-se especialmente no imperativo de explicitação, de reconhecimento e de reflexão sobre a propriedade dos pressupostos e da essência conceitual que sustentam tanto os sistemas de gestão das organizações, quanto as tecnologias gerenciais que pretendem transformá-los.

O tratamento teórico que se pretende conferir ao processo de transposição de tecnologias gerenciais ao nível da organização assume como referencial fundamental o conceito de **redução sociológica** (RAMOS, 1996), e busca demonstrar que nele também podem ser encontradas inspirações do conceito de antropofagia organizacional (WOOD Jr.; CALDAS, 1999a), bem como aproximações com o conceito de tradução (MORRIS; LANCASTER, 2005).

#### 2.4.1 Redução sociológica: origem e definição

Reconhecer que no processo de importação de tecnologias gerenciais fomentado no contexto da nova administração pública está presente, entre outros elementos, a inspiração da organização em práticas exógenas permite a aproximação do processo de transposição de conteúdo gerencial com o institucionalismo. O fenômeno, nesse campo teórico é intensamente estudado com destaque para a sua relevante dimensão simbólica. Uma abordagem mais específica e em profundidade sobre o tema, no entanto, sugere o imperativo de conhecer o processo de absorção crítica – a assimilação – do conhecimento produzido além das fronteiras organizacionais, mormente aquele operacionalizado sob a forma de tecnologias de gestão.

Nesse particular, a transposição de tecnologias gerenciais estimulada por traços historicamente construídos da cultura nacional constitui um objeto de análise que pode ser ainda melhor compreendido se explorado à luz do conceito de redução sociológica (RAMOS, 1996), especialmente no que diz respeito ao processo de assimilação desses objetos culturais de conteúdo e formato gerencial exógenos à organização.

O esforço de apreensão crítica de conhecimento estrangeiro recebeu substancial impulso no campo das ciências sociais com a contribuição de Ramos (1996), culminando no processo que denominou de **redução sociológica**.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Ao abordar o fenômeno do formalismo no Brasil, Ramos (1966) faz referência a influência de Sílvia Romero sobre a formulação do conceito de redução sociológica. Conforme Ramos (1966, p. 353-354), “*É em considerações desta espécie, abundantes na obra de SÍLVIA ROMERO, que se encontra em germe o que posteriormente se chamará de redução sociológica, isto é, em resumo, o recurso à experiência dos outros povos, considerando-a subsidiária e não paradigmática, o uso sociológico do patrimônio científico estrangeiro, por parte do cientista e do político brasileiro. Nesse sentido, diz SÍLVIA ROMERO: ‘Para que a adaptação das doutrinas e escolas européias ao nosso meio social e literário seja fecunda e progressiva, é de instante necessidade conhecer bem o estado de pensamento do velho mundo e ter uma idéia nítida do passado e da atualidade nacional.*”

Em seu sentido mais genérico, redução consiste na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado.

[...]

No domínio restrito da sociologia, a redução é uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social. (RAMOS, 1996, p. 71)

Ao propor o conceito de redução sociológica, coerente com uma atitude parentética<sup>100</sup>, Ramos (1996) o faz a partir do conceito de **redução fenomenológica** (*epochê* ou *epoché*) de Edmund Husserl (CHAUI, 1996; GALEFFI, 2000; KAUFMANN, 2000; ONATE, 2006; THIRY-CHERQUES, 2006), desenvolvido no campo da filosofia, em nível bastante abstrato, que assenta-se na busca da essência das coisas (ABBAGNANO, 2000). Galeffi (2000, p. 19) refere que a redução fenomenológica<sup>101</sup>

proporciona o acesso ao “modo de consideração transcendental”, ou seja, o “retorno à consciência”. Assim, através da “redução fenomenológica” os objetos se revelam na sua constituição. Retornando à consciência, os objetos aparecem na sua constituição, ou seja, como correlatos da consciência. O retorno, portanto, permite dissolver o ser na consciência, isto é, permite que o ser (ou ente, ou melhor, o “ser do ente”) se torne consciência. (GALEFFI, 2000, p. 19).

Como características atribuídas por Husserl ao método fenomenológico, Kaufmann (2000, p. 146-147) refere: a) a análise metodológica é uma atitude reflexiva das experiências mentais que não se processa pela introspecção (forma ingênua e espontânea de reflexão), mas pela redução como opção metodológica, que se funda na reflexão a partir da suspensão ou neutralização do juízo sobre a realidade; b) o imperativo da suspensão da

---

*Eis o grande problema, eis o ponto central de tôdas as tentativas de reformas entre nós, e eis por onde eu quisera que começassem todos os portadores de novos ideais para o Brasil, todos os transplantadores de novas filosofias, de novas políticas, de novas escolas literárias.*

*É o que não vejo, é o que não se faz.”* (RAMOS, 1966, p. 353-354).

<sup>100</sup> Atitude *parentética* assume o significado de *por entre parênteses*, ou seja, a de *suspender* um determinado conteúdo. A atitude parentética, no contexto do processo de transposição de tecnologias gerenciais entre setores e organizações sugere que os agentes envolvidos nesse processo sejam capazes de suspender o conteúdo transplantado, reconhecendo e explicitando suas raízes ou vínculos com o contexto de origem, submetendo esse conteúdo, por fim, a um criterioso processo de reflexão filosófica. Sobre o tema, ver também Azevêdo e Albernaz (2006).

<sup>101</sup> Abbagnano (2000, p. 836-837) define a redução como “*1. transformação de um enunciado em outro equípote mais simples ou mais preciso, ou capaz de revelar a verdade ou a falsidade do enunciado originário. [...]. 3. Por R. Fenomenológica Husserl entendeu a epoché fenomenológica, que é a neutralizada atitude natural, ou pôr o mundo entre parênteses. Às vezes, mais particularmente, ele entendeu por R. O momento positivo da epoché, que é o da reflexão interna sobre o ato, em busca de captar o ato em sua intencionalidade*” (ABBAGNANO, 2000, p. 836-837).



crença em um mundo exterior que supostamente existe de modo independente da experiência; de modo que a redução implica suspender as tomadas de posição herdadas da atitude natural; c) a reflexão sobre os atos e formas implicadas constitui uma análise eidética (essencial).

Conforme Ramos (1996), Heidegger avança nas idéias de Husserl contrastando com essa noção de transcendentalidade e destacando o sujeito como um “*ser-no-mundo*”. A redução, em Heidegger, portanto, reside na “*suspensão das relações referenciais constitutivas dos objetos no mundo, pela ‘desmundanização’ dos objetos.*” (RAMOS, 1996, p. 86). Inspirado na obra desses filósofos, Ramos (1996, p. 88) afirma:

Sem aceitar o idealismo de Husserl e Heidegger, nada impede de acolher a atitude metódica por eles perfilhada, a qual em essência, se define por um propósito de análise radical dos objetos no mundo. Transpondo essa atitude para o âmbito da ciência social, pode-se afirmar que cada objeto implica a totalidade histórica em que se integra e, portanto, é intransferível, na plenitude de todos os seus ingredientes circunstanciais. Pode-se, no entanto, suspender, ou ‘pôr entre parênteses’, as notas históricas adjetivas do produto cultural e apreender os seus determinantes, de tal modo que, em outro contexto, possa servir subsidiariamente, e não como modelo, para nova elaboração. A prática da redução sociológica se opõe à transplantação literal (RAMOS, 1996, p. 88).

De esforço similar ao proposto por Ramos (1996) é que ora se cogita para o campo da análise organizacional. Destaca-se do excerto, em primeiro lugar, a proposta de Ramos (1996) de transpor para as ciências sociais um conceito originariamente desenvolvido no campo da filosofia – notadamente a noção de **atitude reflexiva e metódica** que a **redução fenomenológica** encerra.

Assinala-se que a proposta de Ramos (1996), erigida em um contexto de formação das ciências sociais no Brasil orienta-se para a constituição de uma sociologia nacional. Opondo-se à corrente dominante, contestava a apropriação por transplantação direta da produção intelectual estrangeira. Nesse processo, não desconsiderava a potencial validade do conteúdo estrangeiro, mas enfatizava o imperativo da imposição do devido filtro crítico-assimilativo. É em face desse particular aspecto e contexto que o enunciado da redução sociológica emerge com inspiração na atitude filosófica redutora husserliana.

Admitindo essa atitude filosófica como necessária às ciências sociais, notadamente no que concerne à oposição entre o conhecimento natural e o conhecimento filosófico – o conhecimento transcendental, essencial, decorrente do processo de redução – Ramos (1996, p. 88) assinala a impossibilidade de transplantação plena de produtos culturais com “*todos os seus ingredientes circunstanciais*”. Com isso sugere, também, que o cientista social pode servir-se subsidiariamente de conteúdo estrangeiro desde que submetido a um crivo crítico. A contribuição de Ramos (1996) indica, portanto, que os conceitos – em particular o de redução sociológica – não se circunscrevem estritamente a um particular espaço cultural ou campo do conhecimento.

Pode-se inferir, também, que a redução sociológica, em sentido amplo, implica a busca da **essência** de um determinado elemento, assim entendida como o seu conteúdo nuclear. Ao identificá-la com o campo da sociologia, Ramos (1996) a destaca inicialmente como uma **atitude metódica** a ser praticada por um sujeito **comprometido** com seu contexto. A atitude metódica permite a obtenção dessa essência, explicitando os elementos periféricos que conferem identidade local a esses objetos culturais. Estes aspectos periféricos, é importante pontuar, podem ser percebidos como o que de fato afeta a absorção do conteúdo essencial de um objeto em uma realidade distinta daquela em que foi concebido. Na definição de Ramos (1996, p. 72) essa atitude metódica

É maneira de ver que obedece a regras e se esforça por depurar os objetos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e radical de seu significado (RAMOS, 1996, p. 72).

A atitude metódica proposta por Ramos (1996) opõe-se à prática da leitura superficial dos fenômenos, alcançando seus aspectos essenciais a partir de uma postura reflexiva. Neste particular salienta-se a noção de **depuração**, compreendida como o esforço de análise, reconhecimento e interpretação de um conteúdo produzido em outra realidade, para dele extrair a essência, destituindo-o de forma criteriosa dos elementos que o identificam com seu contexto de origem. O processo de redução, conforme propõe Ramos (1996), deve ser **radical**, ou seja, alcançar as **raízes de seu significado**, as quais podem ser percebidas tanto como os conceitos, quanto os pressupostos que fixam determinado conteúdo a um contexto particular e original.

Quadro 2 – Definições e conceitos fundamentais da redução sociológica

<i>Definições</i>	<i>Conceitos fundamentais</i>
[...] eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter <b>acessório</b> e secundário, perturba o esforço de <b>compreensão</b> e a obtenção do <b>essencial</b> de um dado. (RAMOS, 1996, p. 71)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acessório</li> <li>• Compreensão</li> <li>• Essencial</li> </ul>
[...] é uma <b>atitude metódica</b> que tem por fim descobrir os <b>pressupostos</b> referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da <b>realidade social</b> . [...] (RAMOS, 1996, p. 71)  [...] É maneira de ver que obedece a regras e se esforça por depurar os objetos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e <b>radical</b> de seu <b>significado</b> . [...] (RAMOS, 1996, p. 72)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atitude metódica</li> <li>• Pressupostos</li> <li>• Objetos culturais</li> <li>• Contexto (realidade social)</li> <li>• Significado radical (depuração)</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se percebe, os elementos delineadores da pesquisa sinalizam uma abordagem que privilegia a **redução sociológica** como **atitude** dos agentes e como **método** de análise. O componente atitudinal eleva-se a partir do conceito de homem parentético (RAMOS, 1989; AZEVÊDO; ALBERNAZ, 2006), ao passo que a perspectiva de **método** assenta-se na preocupação de submeter objetos culturais transplantados a um rigoroso processo de depuração em relação aos seus vínculos radicais.

O conceito de atitude parentética é central na formulação da redução sociológica proposta por Ramos (1996), e, embora não limite a ele<sup>102</sup>, está arraigada no senso de “pôr entre parênteses” o mundo ou os objetos na redução fenomenológica com vistas ao alcance do conhecimento filosófico – o conhecimento radical, essencial.

Com o propósito de melhor explicitar o conceito de **redução sociológica** Ramos (1996) enuncia **quatro leis fundamentais** a ela relacionadas, as quais são ora tomadas a fim de destacar as correspondentes dimensões de análise do fenômeno focal

<sup>102</sup> Conforme referem Azevêdo e Albernaz (2006, p. 506), “Ramos tentou sistematizar seu próprio conceito de *homem*.” Essa categoria procurava opor-se ao senso de homem organizacional (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006, p. 506) emergente no contexto do pensamento organizacional de inspiração funcional-estruturalista.

desta pesquisa, com destaque em relação à atitude dos diferentes atores nos processos de apropriação e de absorção e à percepção do conteúdo transposto.

#### 2.4.2 As leis da redução sociológica

A **lei do comprometimento** destaca o imperativo do consciente engajamento do pesquisador com seu contexto. Movido pela intenção de estimular a produção de uma sociologia em bases genuinamente brasileiras, Ramos (1996) propõe a **redução sociológica** como método e atitude do “*estudioso*” comprometido com o local.

A redução sociológica é um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra. O que a inspira é a consciência sistemática de que existe uma perspectiva brasileira. Toda cultura nacional é uma perspectiva particular. Eis porque a redução sociológica é, apenas, modalidade restrita de atitude geral que deve ser assumida por qualquer cultura em processo de fundação (RAMOS, 1996, p. 42).

É preciso atentar, como já se destacou, que a formulação de Ramos (1996) ora em evidência contrasta com práticas consolidadas na trajetória histórica de edificação de importantes elementos da cultura brasileira, especialmente no que diz respeito à exaltação ao estrangeiro no contexto da formação gerencial nacional (CALDAS, 1997). É nesse particular espaço de produção intelectual, intensamente marcado pela atitude subordinada e reprodutivista que emerge a obra de Ramos (1996).

Enquanto permanecem ordenados ou articulados para fora, referidos a um centro dominante que lhes é exterior, carecem da condição mesma que os habilitaria à prática da redução. (RAMOS, 1996, p. 100-111).

Um olhar para esse conceito a partir da administração pública permite destacar o imperativo tanto de reconhecimento desse setor como detentor de diferenças essenciais em termos de finalidade, de limites de ação e de natureza, dimensão e complexidade das relações de poder, quanto de uma **atitude profissional efetivamente comprometida** com o campo ou a organização.

[...] nos países periféricos, a idéia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com seu contexto (RAMOS, 1996, p. 105).

Essa postura de comprometimento, no contexto organizacional assume especificidades notadamente no que concerne às relações de poder. A constituição e manutenção de espaços, o desenvolvimento de capacidades técnicas, humanas e conceituais, a superação da perspectiva demasiadamente tecnicista, reprodutivista, imediatista e instrumental são condições que influenciam a formação de um ambiente propício à prática da necessária atitude reflexiva. Ao agente engajado, portanto, impõe-se a assunção de uma racionalidade de orientação mais substantiva, que transcenda o circuito estrito da instrumentalidade.

A idéia de fundo, portanto, parece residir na capacidade de, sem ser refratário, refletir sobre os pressupostos e pertinência dos conceitos subjacentes a esse conteúdo ao servir-se de experiências e conhecimento produzido em outras realidades.<sup>103</sup> Essa atitude consciente de permeabilidade ao conteúdo exógeno assumida como recurso de inspiração conduz a outro enunciado essencial da redução sociológica – a subsidiariedade da produção estrangeira.

**A lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira** apresenta o seguinte enunciado:

À luz da redução sociológica, toda a produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária (RAMOS, 1996, p. 113).

É preciso assinalar, inicialmente, que, a despeito do atenuante “*em princípio*” expresso no enunciado da citada **lei**, percebe-se no arrazoado dessa formulação, de fato, uma posição bastante firme acerca da natureza subsidiária atribuída à produção intelectual de origem estrangeira.<sup>104</sup> Ramos (1996) sugere, com a redução sociológica, que as ciências

<sup>103</sup> Mesmo não sendo raras as ações governamentais que, na esteira da administração pública gerencial, têm resultado na adoção de medidas normativas e programas de gestão sustentados no desempenho experimentado em seus ambientes e contextos de origem, é ainda pouco perceptível, se existirem, os esforços de envolvimento efetivo – engajamento – praticados pelos governos e gestores, orientados para a captura do essencial e a supressão do que é acessório nos conceitos que informam as práticas de governo estrangeiras (reitera-se: exteriores não somente às fronteiras nacionais, mas às fronteiras do campo, ou mesmo da organização).

<sup>104</sup> Submeter tanto a **nova administração pública** quanto elementos específicos dela tais como as tecnologias gerenciais à referida **lei** significa, portanto, uma atitude coerente com o esforço de redução sociológica. Implica considerar, de início, o *diagnóstico* sobre o qual se assenta a importação das diferentes variantes do modelo. Depois, explicitar o contraste entre *subsidiariedade* e *essencialidade*, notadamente em termos de papel do Estado e o estágio de desenvolvimento das diferentes sociedades em que o fenômeno se manifesta, particularmente a brasileira. E então, focar a capacidade da burocracia e, em especial dos gestores e agentes públicos no contexto nacional, de assimilar criticamente enunciados formulados em realidades distintas. No que diz respeito ao **diagnóstico** apresentado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE

sociais no Brasil precisam, não isolar-se, desconsiderando o conteúdo produzido no exterior, mas apreender essa produção de forma crítica e contextualizada em caráter subsidiário, o que passa por identificar e compreender os processos dos quais resultaram esses conteúdos exógenos.

A redução sociológica não implica isolacionismo, nem exaltação romântica do local, regional ou nacional. Não pretende opor-se à prática de transplantações, mas quer submetê-las a apurados critérios de seletividade (RAMOS, 1996, p. 73).

Coerente com a noção de redução sociológica, a assunção da produção intelectual estrangeira como elemento acessório, ou subsidiário, requer a adoção de uma atitude consciente em relação à necessidade de forte e sistemática reflexão capaz de alcançar os pressupostos informadores do conteúdo exógeno que se pretenda tomar como influência. Nesse mesmo sentido, assume destaque a necessária localização da produção intelectual nacional em uma posição de **centro** relativamente ao fenômeno, deslocando para a **periferia** – como subsidiária e incidental – a contribuição estrangeira. Essa posição subordinada que se atribui ao conteúdo estrangeiro está assentada no reconhecimento de que cada objeto cultural reveste-se de uma intencionalidade, e perceber os atributos que identificam essa intencionalidade é inerente ao esforço de redução.

O que, nesses sistemas, transcende os respectivos contextos imediatos, é a contribuição de formar o que mais adiante se chamará de “núcleo central do pensamento sociológico”. Ao utilizarmos um objeto ou produto sem reduzi-lo, somos envolvidos pela intencionalidade de que é portador. A observância desta lei levará o sociólogo a utilizar a produção estrangeira como matéria-prima de elaboração teórica, condicionada por fatores particulares da sociedade em que vive. A redução só se torna possível, portanto,

---

(BRASIL, 1995, p. 29-51), pode-se perceber a clara ênfase sobre os reflexos da denominada “crise do Estado”, pouco adentrando às causas desse fenômeno. Uma especificidade digna de destaque em relação ao processo recente de reformas no Brasil, entretanto, é a distância dos agentes que operam no nível local relativamente à assimilação dos valores que sustentam o movimento transformador em curso. Esse distanciamento de uma prática de elaboração conceitual endogenamente orientada compromete a aplicação da lei de subsidiariedade, reforçando a crença tanto na centralidade da produção estrangeira, quanto no imperativo de sua transposição integral. Coerente com isso, outra vertente de contribuição para o deslinde do tema proposto é evidenciar a oposição entre a **subsidiariedade** e a **essencialidade**. Ou seja, para se entender em que medida a nova administração pública subordina-se à **lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira**, impõe-se definir o que é *essencial* em administração pública no contexto brasileiro. Neste particular, entende-se que um dos elementos fundamentais – nucleares –, definidores da ação estatal é a sua orientação para a sociedade em busca do interesse coletivo. Esse mister, em última instância, é convergente com a noção de gestão social sugerida por Tenório e Saravia (2007). A este valor essencial deve curvar-se fundamentalmente a administração pública e suas estruturas e processos. De tudo o mais exige-se a assunção de posição subordinada, ou subsidiária.

quando, na sociedade em que vive o sociólogo, aqueles fatores operam efetivamente, prevalecendo, de modo objetivo, sobre o condicionamento exógeno. (RAMOS, 1996, p. 115).

Relacionando as noções de essencialidade para a organização pública e de subsidiariedade da produção exógena à lei do comprometimento, exsurge outro aspecto de influência no processo de introdução de inovações gerenciais, qual seja, a **posição subordinada** assumida pela organização – mais precisamente pelos atores envolvidos no processo. Essa atitude não somente degrada a crença na capacidade dos atores organizacionais de assumir uma posição mais autônoma como produtores de conhecimento gerencial, como exalta o papel do agente externo (consultor), coerente com o traço cultural característico de fascínio pelo estrangeiro – seja a **pessoa**, seja o **conteúdo** – referido por Caldas (1997). Essa postura tende a potencializar uma atitude passiva e reativa por parte dos membros da organização, contribuindo para reforçar a percepção de **essencialidade do conteúdo** entrante em sua quase totalidade, relaxando-se, por conseguinte, a oposição dos necessários filtros críticos.<sup>105</sup>

Uma análise do conceito de redução no nível organizacional exige ainda que se identifique os **diferentes atores** e seus **papéis** no processo de transposição de tecnologia. Nesse particular, destaca-se o crescente dinamismo da relação entre a pesquisa acadêmica na produção de conhecimento e a atuação dos consultores – agentes de transformação desse conteúdo em instrumentos gerenciais e de sua transposição para as organizações (MACHADO-DA-SILVA; VIZEU, 2007).

É de se notar, em essência, que na perspectiva de Ramos (1996), com a qual se alinham Wood Jr. e Caldas (1999), não se advoga a oposição de obstáculos à absorção do conhecimento produzido no exterior, senão a necessária submissão desta produção ao crivo da realidade e necessidades que particularizam o local. Registre-se desde já que a extensão da definição de **exógeno** deve ser relativizada, operando-se sua compreensão sempre em relação ao **contexto de aplicação**.

---

<sup>105</sup> Com relação a isso, Siqueira e Mattos (2008) assinalam o papel menos **estratégico** e mais **técnico** da atuação da consultoria no setor público em comparação com o ambiente privado, notadamente em face da substancial complexidade dos arranjos de poder que conformam aquele particular campo.

Coerente com essa percepção acerca das potenciais contribuições da construção endógena de conhecimento com inspiração na produção estrangeira, Paula (2005a, p. 19) afirma:

Primeiro, vale mencionar que em nenhum momento pretendi afirmar que devemos evitar a transferência de idéias e ferramentas utilizadas na administração de empresas para o domínio da gestão pública. O que quis deixar claro é que é preciso considerar o contexto no qual estas foram elaboradas e os problemas que causaram nas próprias organizações empresariais.

Com isso, pode-se sustentar ser não somente válida, mas desejável a permeabilidade tanto das ‘fronteiras’ que ainda demarcam os campos de conhecimento, quanto dos diversos espaços, realidades e culturas em que os conhecimentos de modo geral são produzidos, desde que levada a efeito a redução sociológica especialmente como atitude e percebido o fato de que cada conteúdo carrega consigo múltiplos vínculos com o contexto em que foi construído originariamente. Merece destaque também, portanto, o momento histórico – estágio ou fase – do ambiente social gerador de determinado objeto cultural.

Nesse sentido, a **lei das fases** destaca a noção de razão sociológica, “*a partir da qual tudo que acontece em determinado momento de uma sociedade adquire seu exato sentido.*” (RAMOS, 1996, p. 129). Isso está relacionado com o senso ‘perspectivista’ da redução sociológica, que preconiza não somente a singularidade do contexto, mas a influência deste como elemento constituinte do próprio objeto. Em última instância, o “*sentido de um objeto jamais se dá desligado de um contexto determinado*” (RAMOS, 1996, p. 73).

Sendo assim, nem aspectos da nova administração pública, nem conceitos e tecnologias gerenciais que nesse paradigma se sustentam, podem ser transpostos diretamente e tomados como conteúdo principal de um processo de transformação gerencial no setor público sem que se reconheça o estágio de desenvolvimento das sociedades que caracterizam ambos os contextos.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Entende-se que os fundamentos delimitadores do cenário que autorizaria a introdução de um esforço reformador subordinam-se ao nível e à pauta de demandas que a sociedade apresenta ao Estado. Então, as formas assumidas pelo Estado e seu aparelho devem mostrar-se coerentes com o momento histórico experimentado por essa sociedade. É, pois, o conjunto de relações que se estabelece no nível da sociedade que vai influenciar a configuração da correspondente estrutura de Estado, definindo sua extensão e amplitude



A noção de intencionalidade revela-se, assim, também um elemento central nessa discussão. Perceber que as tecnologias gerenciais, além de relacionadas a um contexto específico – setor privado e suas relações intrínsecas – estão intensamente vinculadas a um momento histórico – período de acirramento da competitividade entre as empresas – revela-se essencial para a compreensão do fenômeno de transposição desses elementos culturais de feições gerenciais. A dimensão temporal – a fase histórica vivida pela sociedade brasileira –, que também compõe a análise de contexto, permite explicitar que a emergência de tecnologias gerenciais como a gestão pela qualidade, e outras que a sucederam e com ela se relacionam, se dá em um momento não somente de abertura e intensa exposição do mercado nacional aos demais atores internacionais, mas de rearranjo das relações entre esses agentes econômicos, fato que por si só eleva as exigências de eficiência em busca de competitividade. É com esse espírito e propósito que a gestão pela qualidade surge no país e se dissemina sob a forma de modelos de gestão.

O transplante desses modelos, profundamente identificados com um período específico vivido pelo segmento empresarial brasileiro e internacional – complexo e turbulento – para contextos organizacionais e principalmente de setores distintos – privado e público – sinaliza o substancial esforço de apreensão exigido. Não reconhecer o caráter subsidiário e historicamente situado do patrimônio intelectual estrangeiro (exógeno à organização, ou a setor público), portanto, pode viesar o processo de assimilação desse conteúdo, além de reforçar expectativas que se revelam em sua essência inconsistentes com o contexto organizacional de aplicação.

Conforme já referenciado, a assimilação desses elementos exógenos, diferentemente de uma atitude de transposição direta, avançando mesmo em relação a um esforço meramente adaptativo que se opera no plano metodológico de introdução, advoga-se a noção de que a absorção requer a fluidez de conceitos, que são a essência desses objetos culturais – as tecnologias. Esse trânsito de conceitos tem como pressuposto a universalidade dos conceitos fundamentais que são inerentes à organização. Esse pressuposto encontra guarida na lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência proposta por Ramos (1996).

A **lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência**, afirma que a redução sociológica reconhece a “*universalidade da ciência tão-somente no domínio dos enunciados gerais.*” (RAMOS, 1996, p. 123). Refratária ao isolacionismo, tal como evidencia a lei da subsidiariedade da produção intelectual estrangeira, a lei da universalidade dos enunciados propõe-se a “*levar o cientista a submeter-se à exigência de referir o trabalho científico à comunidade em que vive.*” (RAMOS, 1996, p. 123).

Sensível ao impacto da intensa circulação da produção de conhecimento entre as sociedades a ciência é crescentemente resultante de um esforço que envolve múltiplas culturas, ainda que não desconheça as especificidades do local. Outro sentido conferido à universalidade da ciência por Ramos (1996, p. 124) reside no fato de que “*todos a que ela [ciência] se devotam estão, em determinado momento, em um mesmo círculo semântico, isto é, admitem como válido um mesmo repertório central de enunciados.*” Esse conjunto de categorias, ou enunciados gerais produzidos por diferentes autores no curso da formação desse campo da ciência, forma o que Ramos (1996) denomina de **núcleo central do raciocínio sociológico**, o qual é “*apreendido menos pela observação literal e direta do que esses autores pensaram que mediante a percepção de como pensaram o que escreveram.*” Afirma Ramos (1996, p. 125-126):

O que caracteriza como nacional uma sociologia não é o fato de que os princípios gerais do raciocínio científico variem de nação para nação, mas tão-somente a funcionalidade das cogitações dos sociólogos. Do sociólogo pode-se afirmar o que se diz de toda criatura humana – é um ser em situação, um ser historicamente encarnado.

[...]

O que diferencia em nacionais as sociologias é o caráter necessariamente particular de que se revestem os pontos de vista dos sociólogos, tanto quanto sejam significativa e funcionalmente adequados aos problemas da nação em que vivem. (RAMOS, 1996, p. 125-126).

A idéia de fundo sugere que componentes essenciais dos enunciados científicos podem circular entre culturas e serem apropriados quando submetidos a um rigoroso processo de assimilação crítica que não somente admite essa influência, mas se baseia em uma atitude reflexiva comprometida com as feições dos contextos históricos de origem e de destino. A apropriação do conceito de redução sociológica, e particularmente a lei da universalidade dos enunciados gerais, ao nível da administração ou da organização pública

reconhece a **organização** como um conceito complexo e multifacetado, composto, portanto, por uma gama de outros conceitos que se rearranjam de diferentes formas, oferecendo igualmente distintas leituras do fenômeno. Há conceitos no campo dos estudos organizacionais, portanto, que por seu caráter geral, com maior facilidade assumem esse atributo de **universalidade**.

Quadro 3 – Definição das leis da redução sociológica e idéias centrais

<i>Definição das Leis</i>	<i>Idéias e aspectos principais</i>	<i>Conteúdo essencial (categorias resultantes de análise no nível organizacional)</i>
<p><b>1. Lei do comprometimento:</b></p> <p>“[...] nos países periféricos, a idéia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto” (RAMOS, 1996, p. 105).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Posição de Engajamento/compromisso</i></li> <li>• <i>Engajamento sistemático x ingênuo</i></li> <li>• <i>Intenção de contribuir para o desenvolvimento</i></li> <li>• <i>Não comprometimento significa sucumbência às premissas de valor da produção estrangeira</i></li> <li>• <i>Reflexão sobre pressupostos</i></li> <li>• <i>Crítica radical</i></li> <li>• <i>Submete o conteúdo estrangeiro à lucidez da consciência</i></li> <li>• <i>Condicionamento apriorístico do agente</i></li> <li>• <i>Transcendência da condição de copista e repetidor</i></li> <li>• <i>Homem como ser-no-mundo (ser implicado)</i></li> <li>• <i>Transcendência do próprio contexto histórico-social</i></li> <li>• <i>Assimilação não-mecânica do patrimônio científico estrangeiro</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Compromisso com a organização</i></li> <li>• <i>Posicionamento crítico e reflexivo em relação a pressupostos do conteúdo estrangeiro</i></li> <li>• <i>Oposição à fixação pelo estrangeiro e assunção direta do conteúdo exógeno.</i></li> </ul>
<p><b>2. Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira:</b></p> <p>“[...] à luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária.” (RAMOS, 1996, p. 113).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Produção estrangeira não como ‘modelo’ mas como ‘subsídio’</i></li> <li>• <i>Conversão de ‘consumidor’ em ‘produtor’ de idéias</i></li> <li>• <i>Intencionalidade do produto sociológico</i></li> <li>• <i>Produção científica influenciada pelo contexto. Hegemonia afasta o dinamismo da produção teórica</i></li> <li>• <i>Permeabilidade</i></li> <li>• <i>Libertação em relação ao “efeito de prestígio”</i></li> <li>• <i>Redução é o contrário da repetição (cópia)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Permeabilidade da organização a inovações gerenciais</i></li> <li>• <i>Subsidiariedade do conteúdo estrangeiro</i></li> <li>• <i>Pressupostos que configuram o contexto de origem</i></li> <li>• <i>Produção de conhecimento endógeno</i></li> </ul>
<p><b>3. Lei da universalidade dos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Produção científica referida ao local</i></li> <li>• <i>Categorias universais</i></li> <li>• <i>Domínio do ‘círculo semântico’ (validade de um mesmo repertório)</i></li> </ul>	

<p><b>enunciados gerais da ciência:</b></p> <p>“[...] a redução sociológica só admite a universalidade da ciência tão-somente no domínio dos enunciados gerais.” (RAMOS, 1996, p. 113).</p>	<p><i>central de enunciados)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Núcleo central do raciocínio sociológico”</li> <li>• Princípios gerais não variam; varia a funcionalidade das cogitações dos sociólogos</li> <li>• Funcionalidade como orientação para o concreto (mas não confundindo-se com o aplicado, pois não exclui as operações no plano teórico)</li> <li>• “situação colonial”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceitos referenciados à organização e ao setor</li> <li>• Conjunto central de conceitos gerais</li> <li>• Atitude subordinada</li> </ul>
<p><b>4. Lei das fases:</b></p> <p>“À luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra.” (RAMOS, 1996, p. 113).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razão sociológica. Tudo o que acontece em determinado momento em uma sociedade adquire o seu exato sentido</li> <li>• Razão dos problemas de uma sociedade é dada pela fase em que esta se encontra.</li> <li>• Comparação entre fases</li> <li>• Definição e posicionamento relativo da fase</li> <li>• Seção do fluxo histórico-social em que transcorrem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consciência das fases experimentadas pelos contextos de origem e destino</li> <li>• Ciclos de reformas administrativa</li> <li>• Relação das dimensões sociais, políticas e econômicas</li> <li>• Ciclo de rearranjo dos agentes no campo econômico</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor

Em suma, pode-se perceber que as quatro leis enunciadas por Ramos (1996) como substrato da redução sociológica, além de fortemente inter-relacionadas, podem ser mais intensamente associadas aos elementos essenciais da definição de redução elaborada pelo autor conforme proposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Definições, conceitos fundamentais e leis da redução sociológica

<i>Definições</i> <sup>107</sup>	<i>Conceitos fundamentais</i>	<i>Leis da redução sociológica</i>
[...] eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter <i>acessório</i> e secundário, perturba o esforço de <i>compreensão</i> e a obtenção do <i>essencial</i> de um dado. (RAMOS, 1996, p. 71)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Acessório</i></li> <li>• <i>Compreensão</i></li> <li>• <i>Essencial</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira</li> <li>• Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência</li> </ul>
[...] é uma <i>atitude metódica</i> que tem por fim descobrir os <i>pressupostos</i> referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social. [...] (RAMOS, 1996, p. 71)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Atitude metódica</i></li> <li>• <i>Pressupostos</i></li> <li>• <i>Objetos ou fatos</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do comprometimento</li> <li>• Lei das fases</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor

O exercício da redução<sup>108</sup> no campo particular das ciências sociais, portanto, e, sendo assim, no campo dos estudos organizacionais, implicaria a apreensão crítica de conceitos com vistas à expansão ou desenvolvimento de um determinado corpo teórico e, por conseguinte, orientado para a ampliação de seu poder interpretativo e explicativo da realidade percebida. Reconhecendo-se a administração como uma *ciência social aplicada* que constitui também (e acentuadamente) um campo com crescente incidência de conteúdo gerencial de origem estrangeira, mais intensa se revela a importância de uma atitude assimilativa com essa inspiração. Disso decorre, então, a possibilidade de uma aproximação do conceito de redução sociológica em relação ao campo da gestão das organizações, explicitando a relevância de uma atitude gerencial com essas feições.

<sup>107</sup> Os grifos não são originais.

<sup>108</sup> *Redução*, segundo Ferreira (1986, p. 1468), e coerente com o que se entende seja a definição proposta por Ramos (1996), pressupõe “subjugar”, “restringir”, “separar ou desagregar de uma combinação, de um composto”, “fazer voltar ao primeiro estado”, “abreviar, resumir”; “transformar, converter”; “exprimir em unidades diferentes”. Abbagnano (2000, p. 836) refere-se a *redução* como: “1. *Transformação de um enunciado em outro equípolente mais simples ou mais preciso, ou capaz de revelar a verdade ou a falsidade do enunciado originário. [...]*”. Abbagnano (2000) relaciona, também a noção de *redução* à de *retorno*. Assim, “*O Renascimento ao retomar esta concepção generalizada de Proclo, considerou o R.[retorno] aos princípios como a única via de renovação radical da vida pessoal e social do homem. [...] Machiavel considerava a ‘redução aos princípios’ a única via de renovação das comunidades humanas, evitando-se a decadência e a derrocada, porquanto todos os princípios contêm em si algo de bom, de que as coisas podem retirar vitalidade e força primitiva (Discursos, III, 1)*” (ABBAGNANO, 2000, p. 857).

### 2.4.3 A redução no campo da gestão das organizações

Essencialmente orientado para as ciências sociais em sua gênese, os esforços de teorização de Ramos (1996) ampliam seu foco para contemplar as dimensões política e administrativa (AZEVEDO, 2006).

Se durante determinado período de sua trajetória Guerreiro Ramos se mostrava preocupado em teorizar sobre a realidade brasileira do ponto de vista sociológico, e apenas dele, percebemos que, aos poucos, essa teorização ganha caracteres das perspectivas política e administrativa, o que confirma uma inclinação do autor em imprimir em seus estudos uma preocupação constante com diretivas para a ação. Os engajamentos dessa fase da existência pessoal e intelectual de nosso autor geraram obras – e muitas. O ápice dessa produção, podemos dizer, foi um texto escrito em 1958 – *A Redução Sociológica*. (AZEVEDO, 2006, p. 17).

Na qualidade de procedimento **crítico-assimilativo**, a redução sociológica impulsiona a busca pelo universal, subordinado ao particular – ao local. Não opõe-se à transplantação de conteúdos subjacentes a conceitos ou modelos, mas a faz de forma criteriosa e subordinada a uma reflexão consciente envolvendo especialmente seus pressupostos (RAMOS, 1996). A redução, portanto, visa ao **conteúdo** em detrimento do **formato**.

Essa prática remeteria à capacidade dos agentes de produzir essas soluções tomando em caráter subsidiário a influência externa. Esse reposicionamento da organização, tanto em relação ao conteúdo exógeno, quanto aos agentes e correspondentes mecanismos de introdução, destacam-se sobremaneira se reconhecido o campo específico da gestão das organizações como intensamente submetido a tensões provocadas por sucessivos ciclos de exposição a diferentes tecnologias de gestão, sejam elas tomadas como modismos, ou não (ABRAHAMSON, 1996, CALDAS; WOOD Jr. 1997; PAULA, 2003 e 2005a; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004; PAULA; WOOD Jr, 2008).

Revela-se central, portanto, elevar esse conceito de redução sociológica, estendendo-o também ao campo das ciências sociais aplicadas, a exemplo do que Ramos (1996) fez a partir da fenomenologia em relação à sociologia, a fim de que o campo dos estudos organizacionais, e por conseguinte a ciência da administração, possam incorporar outra dimensão de análise das organizações.

Um primeiro aspecto que se assinala nesse esforço de convergência entre o referencial da redução sociológica e o segmento dos estudos organizacionais orientado para a gestão reside exatamente na dimensão focal de análise, qual seja a **organização**. A formulação teórica da redução sociológica, em face do contexto, perspectiva e propósitos visados por Ramos (1996), assenta-se predominantemente na relação entre culturas distintas, evidenciando a produção científica gerada em diferentes centros dinâmicos do conhecimento e a sua transplantação para ambientes que se assumiam como periféricos e dependentes – posicionando-se como **usuários** daqueles referenciais. Na exata medida em que Ramos (1996) advoga o imperativo de uma sociedade ou cultura de produzir uma ciência com identidade local a partir da contribuição e em consonância dos a expressão universal dos enunciados da ciência (reconhecimento de um “*círculo semântico*”), explicita-se como suposição teórica de pesquisa a possibilidade desse marco conceitual oferecer à gestão das organizações um referencial de análise que permita melhor compreender o fenômeno da transposição de conteúdo gerencial exógeno como recurso para a produção de conhecimento endógeno.

Neste estudo, portanto, o nível de análise passa a ser a organização em interação como o campo, mais precisamente a organização pública e o correspondente campo de inserção. Apropriando, nesses termos, os elementos que constituem o conceito de redução sociológica ao fenômeno da transposição de tecnologias de gestão no contexto brasileiro, e mais especificamente para o campo da administração pública, tem-se que esse conteúdo gerencial, tal como são enunciados por qualquer das fontes de inspiração que se tome como referência, só podem fazer sentido em uma organização se reconhecido o compromisso desse conteúdo com seu contexto de origem – qual seja, o das empresas privadas. Nesse aspecto particular reside, entre outras, a noção de intencionalidade do conteúdo gerencial.

Buscando novamente inspiração em Ramos (1996), que, como se sabe, opera o conceito no campo das ciências sociais em geral, propõe-se uma leitura que traduza esse conteúdo para o campo das práticas de gestão pública.<sup>109</sup>

É a prática da redução que converte o sociólogo de consumidor (coleccionador) de idéias em produtor de idéias. A produção sociológica estrangeira, para o sociólogo que fundamenta sua

---

<sup>109</sup> Essa aproximação como requisito para a formação de um administrador consciente, capaz de escapar da prática gerencial de fundo essencialmente reprodutivista é sugerida por Nicolini (2003).

especulação na prática social, não vale como paradigma ou modelo, mas apenas como subsídio. (RAMOS, 1996, p. 115).

O reconhecimento das tecnologias gerenciais produzidas no campo privado como **subsídio** ou inspiração, na condição de referência para reflexão e não como **modelo** a ser transplantado em seu formato original é condição essencial para a produção de conhecimento gerencial. A diferença entre **produzir conhecimento** e **consumir tecnologia** está na base de importantes transformações organizacionais, desde posturas de comprometimento dos agentes até a efetividade dos processos de mudança.

O imperativo de conhecer e servir-se de experiências produzidas em outras realidades é, segundo Ramos (1996), um dos aspectos essenciais da redução sociológica, pois é coerente com a atitude científica que se alicerça na noção de universalidade de enunciados gerais da ciência. Esse estudo esse senso de universalidade traduz-se na assunção de um conjunto de conceitos reunidos no campo dos estudos organizacionais ou na teoria da administração em especial, que podem, desde que reconhecidos os seus pressupostos de incidência e devidamente ressignificados, circular entre setores e organizações. Essa ressignificação converge para a noção de “*funcionalidade*” das cogitações do sociólogo referenciada por Ramos (1996), e ora tomada como os esforços de reflexão levadas a efeito pelos agentes ou atores organizacionais.

Exige-se, portanto, do agente, um posicionamento **ativo** no processo, mostrando-se capaz de agir criticamente, capturando os pressupostos determinantes do conteúdo importado, e construindo a partir daqueles subsídios, a solução endógena.

Redução é precisamente o contrário de repetição. A mera repetição analógica de práticas e estudos contraria a essência da atitude científica, porque perde de vista a particularidade constitutiva de toda a situação histórica. (RAMOS, 1996, p. 120).

As noções de **comprometimento** com o campo da administração pública em contraste com a tendência emergente do traço cultural que promove a **exaltação do estrangeiro** como fonte de conhecimento superior constitui outro profícuo eixo de análise do fenômeno da transposição de tecnologias de gestão.

Sob uma perspectiva gerencial, expressão particular que se pretende referenciar à redução sociológica, o processo de redução assume como elementos básicos de análise os **conceitos** e **pressupostos** constitutivos das tecnologias de gestão. As culturas, os setores



(público e privado) ou as organizações correspondem aos distintos contextos do processo de transposição tecnológica.

As tecnologias de gestão – arranjos específicos de conceitos gerenciais – constituem objetos culturais produzidos em contextos e com finalidades idiossincráticas e, por conseguinte, estão a estes ambientes radicalmente vinculadas por pressupostos constitutivos. Esses pressupostos não somente influenciaram suas feições, como determinaram em larga medida a configuração intrínseca dos conceitos, afetando, portanto, forma e conteúdo.

A incidência do conceito de redução sobre o fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais implicaria, portanto, em linhas gerais, tomar uma determinada tecnologia, desagregá-la em seus conceitos essenciais e pressupostos que a vinculam com o contexto de origem; identificar, reconhecer e ressignificar esses conceitos e pressupostos, permitindo que esse conteúdo essencial, devidamente destituído – ou manutenção consciente – daqueles vínculos originais, possa ser adotado como recurso nuclear para a construção de uma tecnologia endogenamente orientada e aderente ao sistema de gestão da organização.

Nesses termos a subsidiariedade<sup>110</sup> dos conceitos gerenciais produzidos no campo privado e para utilização neste espaço organizacional particular se evidenciaria quando o propósito essencial da organização se projeta no centro do fenômeno – para que fim a organização existe, e como a sua função institucional converge para a consecução do interesse público, aqui tomado como fim maior da administração pública. Assim, os conceitos gerenciais que subjazem às tecnologias de gestão precisam ser assumidos como elementos focais de análise no curso do processo de transformação experimentado pela organização, e submetidos ao processo redutor a partir do conjunto de elementos culturais (formação e influências históricas etc.) e institucionais (legais, administrativos, entre outros) que moldam a administração pública em contraste com elementos análogos do contexto privado, sob pena de acentuarem-se as práticas formalísticas demonstradas por

---

<sup>110</sup> O senso de subsidiariedade – componente substancial do conceito de redução sociológica –, reitera-se, indica que o processo de transposição e assimilação dos conceitos e tecnologias gerenciais (inclusive dos postulados da nova administração pública), ora tomados como objetos culturais, não pode fazer-se imune à lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira, sob pena de não se reconhecer seus vínculos com o contexto de origem e desprezitar elementos fortemente influenciadores do contexto de destino.

Riggs (1964) e Ramos (1966), entre outros.<sup>111</sup> Segundo uma perspectiva aplicada, é importante perceber que a ausência desse esforço redutor em busca da essência conceitual dos diferentes conteúdos gerenciais – que são objetos culturais – tem importado em substanciais impactos nas organizações públicas brasileiras, com sensíveis reflexos sobre a sociedade não só no horizonte imediato, mas especialmente no longo prazo.

Merece registro, ainda, o fato de que a idéia geral de transposição de conteúdo entre contextos distintos – foco da redução sociológica –, apresenta algumas abordagens posteriores mais orientadas para o campo da gestão, como se viu, essencialmente assentadas nas noções de **adaptação criativa** e de **tradução** de conceitos, a despeito de não referirem expressamente o precursor conceito ora tomado como basilar. Essas abordagens conceituais, de orientação mais claramente gerencial, também assinalam a complexidade, o imperativo dos valores dos ambientes de origem e de destino, entre outros aspectos relevantes para a compreensão do processo de transposição de conteúdo gerencial entre organizações.

Quadro 5 – Ênfases das abordagens da adaptação criativa e da redução sociológica

Adaptação criativa	Redução sociológica
Adoção	Reflexão
Tecnologia	Conceitos e pressupostos
Superfície	Essência
Adaptação	Ressignificação

Fonte: elaborado pelo autor

Levando a efeito o referencial da redução sociológica para fins de análise organizacional segundo os propósitos específicos dessa pesquisa, identifica-se no capítulo referente ao método (Capítulo 3), a partir dessa formulação teórica fundamental o que ora se denomina de categorias teóricas de análise. As partir dessas categorias são analisados os objetos de pesquisa – as tecnologias de gestão – em sua relação com o contexto de pesquisa: o processo de transposição de conteúdo gerencial exógeno para uma organização pública.

<sup>111</sup> Sem prejuízo, todavia, tais elementos exógenos – conceitos e tecnologias gerenciais –, reitera-se, podem ser tomados como elementos de reflexão capazes de impulsionar a transformação da organização orientada para a “*prática de um conceito substantivo do Estado*” (TENÓRIO; SARAVIA, 2007, p.126). Transformação esta bem-vinda desde que não contraste como os elementos fundamentais – identitários – que dão forma singular à organização e à administração pública.

## 2.5 Estratégias de interpretação: o formalismo, o jeito e o cerimonial

Os conceitos de **formalismo**, e de **jeito**, também referidos mais recentemente por Motta e Alcadipani (1999) e por Caldas e Wood Jr. (1999a), podem oferecer uma consistente contribuição para a compreensão do fenômeno da absorção de conceitos e tecnologias gerenciais, mais precisamente para a compreensão dos reflexos desse fenômeno. O estudo do fenômeno no campo das ciências sociais, no entanto, não é recente (RAMOS, 1966).<sup>112</sup>

Uma das vertentes teóricas de análise do fenômeno do **formalismo** pode ser localizada em Riggs (1964), sendo também ampla e profundamente estudada por Ramos (1966), que o descreve como um traço característico da sociedade brasileira, e sensivelmente associado à trajetória histórica da formação social, política e econômica do País, assinalando-o como um componente da estratégia de desenvolvimento nacional.<sup>113</sup> Para Riggs (1964, p. 123), o formalismo

corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

O fenômeno mostra-se particularmente pronunciado naquelas sociedades denominadas prismáticas, assim entendidos os arranjos sociais em que se verifica um alto grau de heterogeneidade decorrente da coexistência do velho com o novo, do atrasado com o avançado (RAMOS, 1966).<sup>114</sup> Motta e Alcadipani (1999, p. 9), nesta mesma perspectiva,

<sup>112</sup> Nesse particular, ver Ramos (1996), Capítulo 6 (p.330 a 422).

<sup>113</sup> Ramos (1966, p. 344) destaca que “[...] *uma interpretação sistemática do formalismo não é uma tarefa de interesse apenas acadêmico. É instrumento da ação transformadora da realidade social. Sem ela, a atividade inovadora de políticos e administradores, nas sociedades prismáticas, carece [carente] de sistematicidade, é largamente imperfeita.*”

<sup>114</sup> Destaque-se que a expressão *formalismo* é também adotada por Ramos (1989) em sentido sensivelmente diverso, ou seja, como aspecto associado ao que denomina *síndrome comportamentalista*. Para Ramos (1989, p. 59) o formalismo constitui um aspecto “dos fundamentos psicológicos que inspiram a atual teoria da organização.” Segue associando o formalismo a uma “*categoria explicativa da conduta humana*”, que “*tornou-se um traço normal da vida cotidiana, nas sociedades centradas no mercado, onde a observância das regras substitui a preocupação pelos padrões éticos substantivos. Exposto a um mundo infiltrado de relativismo moral, o indivíduo egocêntrico sente-se alienado da realidade e, para superar essa alienação, entrega-se a tipos formalistas de comportamento, isto é, sujeita-se aos imperativos externos, segundo os quais é produzida a vida social.*” Essa espécie de formalismo, ressalta-se, também é recorrente na administração pública brasileira.

destacam o aspecto da dependência relacionado ao conceito de formalismo que, assinala-se, não deve ser entendida como restrita à dimensão econômica, mas política, cultural, etc.

O formalismo ocorre nas sociedades prismáticas devido ao fato de elas dependerem das difratadas e serem compelidas a implementar suas estruturas (sociais, políticas e econômicas), ou seja, a relação de subjugação das difratadas sobre as prismáticas faz com que as últimas implementem as estruturas. O formalismo se dá uma vez que as estruturas das sociedades difratadas não condizem com a realidade cotidiana das prismáticas, sendo que tal incompatibilidade implica a impossibilidade de aplicação total das estruturas implementadas.

Os referidos contrastes, segundo Ramos (1966), expressam-se tanto no plano tecnológico quanto no das atitudes e condutas das pessoas, podendo redundar em conflitos envolvendo diferentes critérios de avaliação e ação individual. Esse aspecto identifica o formalismo com o fenômeno da reinterpretação das normas no âmbito da organização, como reação à percepção de conflito entre o real e o prescrito.

Tal fato contribui para explicar algo que pode ser considerado um dado do senso comum e que constitui um dos pontos focais dessa pesquisa – os contrastes das tecnologias gerenciais tomadas como modismos em relação à administração pública. Paula (2005a, p. 81-82) refere como um dos aspectos que explicam a crise da nova administração pública o fato desta formulação discursiva não estar orientada para pontos essenciais coerentes com a evolução e o desenvolvimento da gestão pública, entre os quais “*a elaboração de idéias e práticas administrativas específicas para o setor público*”. A autora percebe como substancial limitação do modelo gerencial associado ao discurso “*a inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público*” (PAULA, 2005a, p. 82).

Nessa perspectiva, assume posição de destaque o contraste apontado por Paula (2005a) envolvendo o que denominou sistemas de *management* e sistemas de administração. Segundo a autora,

as idéias e ferramentas de gestão empresarial nem sempre são eficientes e, quando transferidas para o setor público, apresentam limites no que se refere à integração entre os sistemas de *management* e os sistemas de administração, ou seja, não tocam na dimensão sociopolítica da gestão. (PAULA, 2005a, p. 89).

O elemento essencial para análise parece ser, portanto, a compreensão acerca do que se entende por “*dimensão sociopolítica da gestão*”. Convergindo em relação a este entendimento, Spink (1997, p. 306) afirma que “*A inovação nas práticas organizacionais exige a compreensão da dinâmica das práticas existentes se o que se deseja é gerar mudança socialmente apropriada e historicamente enraizada*”. Em face disso revela-se oportuna uma investigação que alcance diferentes dimensões e fatores que mais fortemente influenciam a constituição desse denominado “*sistema de administração*”.

Assume-se desde já que a despeito das significativas diferenças que demarcam os setores público e privado, não pode ser de todo afastada a potencial absorção da essência conceitual dessas tecnologias gerenciais com vistas à produção de idéias coerentes com as especificidades da administração pública. Mais, que em termos de organização, em que pesem as variações em termos de conceitos, os pressupostos constituintes são os mesmos, e é nessa dimensão da organização – a dos pressupostos, sobretudo os de fundo instrumental em contraste com os substantivos – que a dimensão sociopolítica referida por Paula (2005a) pode ser abordada.

Ramos (1966), ao passo em que descreve e identifica o fenômeno do formalismo, o caracteriza como elemento inerente à sociedade brasileira (das sociedades prismáticas em geral). Assim, aspectos que se pretendem extirpar do arranjo social nacional e que se projeta na administração pública, estão devidamente contextualizados como traços próprios de um dado estágio de desenvolvimento, conforme o autor, que diz:

O formalismo não é característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra. [...] o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular com se articula com o resto do mundo. (RAMOS, 1966, p. 365)

Disso pode-se depreender que o formalismo constitui uma conseqüência, inclusive necessária, que advém de uma prática recorrente de privilegiar o exógeno – exaltação do estrangeiro – introduzindo-o em um contexto distinto, ao qual o conteúdo transplantado não adere integralmente. Em que pese não se deva considerar o formalismo uma prática “*bizarra*”, pois, tal como propõe Ramos (1966), este fenômeno constitui estratégia de sobrevivência da organização, nada parece autorizar a perpetuação das

práticas que lhes são ensejadoras. E a redução sociológica tem uma parcela de contribuição nesse especial intento, na medida em que submete ao filtro da reflexão sistemática a introdução de elementos exógenos na construção do corpo teórico que molda as ciências sociais no Brasil, afetando, por conseguinte, em face da indissociável interação entre a teoria e a prática, a realidade nacional.

Vieira *et al.* (1982), que também abordam os limites do fenômeno da transferibilidade de tecnologias gerenciais como recurso de progresso administrativo, destacam a limitação da formulação de Riggs (1964) especialmente no que tange à subjacente crença na existência de um *continuum* de desenvolvimento entre sociedades com base na dicotomia tradicional-moderno, sendo as sociedades prismáticas um estágio intermediário do modelo.

O formalismo, segundo Caldas e Wood Jr. (1999a, p. 35), “*mostra que, se somos consideravelmente abertos a modelos estrangeiros, a eles somente nos submetemos na forma.*” Relacionando o processo de institucionalização com a emergência de práticas formalísticas, Carvalho e Goulart (2003), em estudo que enfoca as transformações experimentadas pelas bibliotecas universitárias, e aqui se destaca o fenômeno em universidades públicas, assinalam que “a negligência” quanto a especificidades que particularizam as realidades locais, em um contexto de modernização, fortalecem o formalismo nas estruturas, gerando o que as autoras denominam de transformações de “*faz de conta*”.

Advindo diretamente da noção de formalismo está o que Ramos (1966) destaca como a sociologia do jeito. O jeito, como categoria tipicamente associada à cultura nacional, consiste em um “*genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades, a despeito do conteúdo das normas, códigos e leis*” (RAMOS, 1966, p. 380). Ao conceito de jeito pode-se associar o esforço de reinterpretação viesada da norma. Para Motta e Alcadipani (1999, p. 9), o jeitinho constitui “*genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, etc.) contrárias.*” Destaca-se, então, o esforço de desbordar diretrizes da estrutura, reinterpretando-as segundo necessidades específicas.

O jeitinho se dá quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma dada pessoa é reinterpretada

pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não-cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo. (MOTTA; ALCADIPANI, 1999, p. 9).

O **jeito**, tomado como recurso de resistência cultural (CALDAS; WOOD Jr., 1999a), e também o **formalismo**, a despeito de seu conteúdo sociológico, pode ser interpretado, também, sob a perspectiva estritamente administrativa, como uma consequência advinda da incompatibilidade das tecnologias gerenciais à realidade organizacional do setor público, evidenciando a distância substância-imagem proposta por Caldas e Wood Jr. (1999a). As respostas organizacionais que afastam a adaptação criativa resultam naquilo que Caldas e Wood Jr. (1999a, p. 30) denominam de apropriação de tecnologias gerenciais “*para inglês ver*” ou a “*negação*”.<sup>115</sup> A adoção “*para inglês ver*”

É o mais típico comportamento organizacional brasileiro diante da importação de conceitos. O observador mais atento pode percebê-lo em discursos oficiais e relatórios de acionistas. Na prática, consiste em adotar forma temporária e/ou parcial a tecnologia em questão, para aplacar as pressões de adoção, sem no entanto realizar mudanças substanciais ou ferir aquilo que se considera intocável no *status quo* (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p. 39-40).

Como assinalam Caldas e Wood Jr. (1999a), esse fenômeno é descrito no campo teórico do neo-institucionalismo como o cerimonial (MEYER; ROWAN, 1992), que envolve a assunção de uma prática incompatível com os atributos internos da organização.

Nesses casos a organização pode submeter-se cerimoniosamente a rituais e elementos simbólicos da inovação administrativa, sem de fato adotá-la na extensão em que foi idealizada. (...)

---

<sup>115</sup> Ainda como elemento teórico lateral capaz de contribuir com o imperativo de um esforço de reflexão com vistas à efetiva apreensão de novos conhecimentos e transformação de valores, estão a teoria da ação e os conceitos de aprendizagem em circuitos *simples* e *duplo* (ARGYRIS; SCHÖN, 1996). Nessa perspectiva, ao passo que o circuito simples de aprendizagem limita-se a transformações nas estratégias de ação ou pressupostos que a informam, o circuito duplo requer a reflexão sobre os “*valores da teoria em uso*” (ARGYRIS; SCHÖN, 1996, p. 21). Conforme Argyris e Schön (1996, p. 13), a teoria da ação apresenta duas formas distintas: a “teoria esposada” pelo que se entende “*a teoria da ação que é expressada para explicar ou justificar um dado padrão de ação (atividade)*”; e a “teoria em uso”, que reflete a “*teoria de ação que está implícita no desempenho daquele padrão de atividade*”. A aprendizagem em *circuito simples* pressupõe a percepção de um erro, sua correção, mas a preservação dos pressupostos que inspiram ou sustentam o funcionamento do sistema. Essa prática sugere a ênfase na noção de ‘melhoria contínua’ dos processos (MOTTA; VASCONCELOS, 2006), onde não há o questionamento dos valores de base do sistema ou das suas etapas de funcionamento. A aprendizagem em *circuito duplo*, de outra parte, implica o necessário questionamento dos pressupostos de ação. O que se pretende destacar dessa proposição conceitual é o imperativo do questionamento – que pode redundar em um esforço de reflexão – sobre a propriedade, a validade, enfim, a coerência dos pressupostos que influenciam a ação gerencial em relação às práticas – conceitos e tecnologias – que se pretende introduzir na organização.

Quando um comportamento desse tipo ocorre, o olhar externo percebe um estrato retórico e imagético, uma pseudo-realidade que parece conformar-se a modelos e referenciais globalizados de gestão, mas isso é apenas aparência. Além da superfície – plástica e permeável ao novo – permanece a substância híbrida e diversa, somente parcialmente receptiva a modelos alienígenas. Para quem olha de fora, o resultado do comportamento organizacional “para inglês ver” é a geração de uma impressão de “modernidade tardia”. (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p.40)

Meyer e Rowan (1992) abordam a influência dos mitos institucionais racionalizados e cerimoniais na estrutura organizacional, identificando especialmente a formação de mitos racionais não somente como tributários do processo de burocratização – formalização das organizações –, mas como determinantes no nível de complexidade e de modernização de uma sociedade. Segundo os autores, “*muitos elementos da estrutura formal são altamente institucionalizados e funcionam como mitos*” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 25). São exemplos as profissões, programas, e tecnologias. Em relação a estas tecnologias, refere-se que a despeito de não se saber acerca do incremento de eficiência delas advindo, seu emprego faz transparecer “*uma organização adequada, racional e moderna. Seu uso demonstra responsabilidade e evita afirmações de negligência*” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 25). A atitude cerimonial, nesse contexto, decorre da adoção de critérios externos para a valoração dos elementos estruturais da organização, implicando prática de conteúdo eminentemente simbólico, que se restringe ao nível da superfície, estético e eminentemente formal.<sup>116</sup> Em casos mais extremos, onde nem mesmo a reação “para inglês ver” é capaz de sobrepujar as pressões e resistências internas decorrentes da extrema incompatibilidade entre a tecnologia gerencial e a realidade local ou organizacional, surge o fenômeno da negação (CALDAS; WOOD Jr., 1999a).

Se tomado o fenômeno de difusão de tecnologias gerenciais como a gestão pela qualidade, no contexto da qual integram-se outras como o planejamento estratégico, as certificações ISO, pode-se perceber a forte presença dos processos normativo e mimético. No caso do primeiro processo isomórfico, o papel dos agentes de consultoria ocupam posição proeminente (MACAHDO-DA-SILVA; VIZEU, 2007; FISCHER *et al.*, 1995;

---

<sup>116</sup> Carvalho e Goulart (2003) identificam o formalismo como decorrência das tendências isomórficas a que são submetidas bibliotecas universitárias estudadas. As autoras constatam que os reflexos formalísticos advêm de tensões modernizantes de caráter coercitivo que impulsionam a adoção de práticas que não consideram as diversidades e especificidades locais.



PAULA; WOOD Jr., 2008) e no segundo o efeito *demonstração*, de fundo essencialmente estético (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004).

## 2.6 Gestão pela Qualidade e Certificação ISO 9001:2000

A noção de qualidade tem ocupado posição de destaque no contexto gerencial, firmando-se como espaço teórico e prático de produção de conhecimento, em especial desde a década de 80 do século passado, e no Brasil com mais ênfase a partir da década seguinte, influenciando fortemente a organização e o controle do trabalho (CERQUEIRA NETO, 1992; FLEURY, 1993; BRANDÃO, 1994; ROESCH, 1994; FISCHER *et al.*, 1995; BENAKOUCHE; SANTAMARIA, 1997; FARIA; OLIVEIRA, 2007; NOGUEIRA, 2007). O setor público não ficou alheio a esse fenômeno<sup>117</sup> (SWISS, 1992; MUELLER; CARTER, 2005), revelando-se sensível ao movimento da gestão pela qualidade não somente pela adoção de programas de gestão amparados nesse mote, mas, no caso brasileiro (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1999b), respaldados principalmente pela introdução do conceito em sede constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 (art. 39, §7º e art. 37, §3º, inciso I, da Constituição Federal).<sup>118</sup>

Estudos abordam o tema segundo o que se pode definir em duas perspectivas: a que vê nessa tecnologia gerencial uma mudança cultural que reorienta a organização para a excelência, revelando a face aparente do fenômeno (REED, 1995). Reed (1995, p. 46) afirma, todavia, que ambas as concepções – como forma simbólica ou técnica – podem ser combinadas em um referencial analítico que aborda a qualidade “*como um componente estratégico de uma tecnologia governamental ou intelectual.*” E aqueles que percebem a gestão pela qualidade sob a ótica da reorganização do trabalho ainda que sob as mesmas bases fundamentais que suportam o taylorismo, com foco no controle (BÄR, 1996; CUNHA *et al.*, 2001; SILVA, 2003; SUGO, 2007).

---

<sup>117</sup> Wood Jr. (2002b, p. 250) refere esse deslocamento para o setor público como o sexto (6º) momento da trajetória de desenvolvimento da Gestão pela Qualidade: “*a expansão fora das fábricas, no setor de serviços e nas empresas públicas*”.

<sup>118</sup> É importante retomar com destaque o fato de que a noção de *qualidade* emergiu com tamanha força no contexto do processo de reforma administrativa levada a efeito especialmente pela EC nº 19/98, que a “*qualidade dos serviços públicos*” esteve prestes a ser guindada à condição de princípio constitucional (ver PEREIRA, 1998 e MODESTO, 2000).

### 2.6.1 Gestão pela qualidade: definições e contexto de origem

Não obstante se possa identificar em meados da década de 1940, no Japão, os primeiros movimentos estruturados envolvendo o controle da qualidade (AKTOUF, 1996; ROESCH, 1994; CARAVANTES *et al.*, 1997; LAS CASAS, 2004), é na década de 1980 que a gestão pela qualidade transpõe os limites da área de produção, com foco na inspeção e no controle estatístico de processos, e se organiza como um modelo de gestão mais amplo, integrando dimensões outras, tais como participação, capacitação de pessoas, empoderamento, liderança, motivação (CARAVANTES *et al.*, 2005) e o pensamento sistêmico entre outros aspectos (KIM, 1996)<sup>119</sup>. Ademais, não se pode esquecer que a gênese da gestão pela qualidade está no setor público norte-americano, mais precisamente no Ministério da Agricultura do Estados Unidos, na década de 1920, onde Walter A. Shewhart desenvolveu o uso de métodos estatísticos na administração da qualidade.<sup>120</sup> Esses trabalhos de Walter A. Shewhart influenciaram W. Edwards Deming (LORENZETTI, 2004). Sendo assim, pode-se afirmar que a gestão pela qualidade tem sua **origem** nos Estados Unidos, na década de 1920, **estrutura-se** como tecnologia gerencial no Japão a partir da década de 1940, e finalmente **difunde-se** pelo ocidente a partir da década de 1980.

Pode-se associar a origem e emergência recente da gestão pela qualidade ao fenômeno do aumento de competitividade experimentado pelo setor empresarial, havendo sua expansão para o setor público brasileiro ocorrido por influência de experiências estrangeiras e sob inspiração dos valores que informam o *new public management* (ROCHA, 2001; PEREIRA, 1999b; FERLIE *et al.*, 1999; CARR; LITTMAN, 1992). Esse movimento gerencial no setor público tem sua gênese no início da década de 1990, mas ganha efetivo impulso a partir da configuração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1999b).

---

<sup>119</sup> Kim (1996) refere o potencial em termos de desenvolvimento a organização advindo da integração da perspectiva *operacional* – melhoria contínua – da gestão pela qualidade baseada no ciclo do PDCA (aprendizado operacional) e o pensamento sistêmico, com foco na reflexão *conceitual* sobre as relações entre áreas funcionais e os modelos mentais (pressupostos). Integra essas duas perspectivas no que denomina **Gestão Sistêmica da Qualidade** – GSQ.

<sup>120</sup> É nessa mesma década de 1920 que Wahrlich (1978, p. 74) refere a penetração do taylorismo na administração pública norteamericana em busca de maior economia e eficiência na prestação de serviços públicos. Caravantes *et al.* (1997, p. 63) refere a posterior atuação de W. Stewhart nesse campo do controle estatístico da qualidade também na *Bell Telephone Laboratories*, na década de 1930.

### 2.6.1.1 Definições sobre *qualidade*

A compreensão da introdução da gestão pela qualidade em uma organização do setor público requer inicialmente que se defina **qualidade** e desvele os conceitos e pressupostos subjacentes a essa tecnologia gerencial.<sup>121</sup> A literatura contemporânea sobre gestão pela qualidade pode ser considerada relativamente vasta e predominantemente instrumental, fato que remete, inicialmente, à busca de definições mais consistentes nos autores pioneiros deste campo, seja em nível internacional, seja nacional, entre os quais Deming (1990), Juran (1992), Crosby (1990; 1992), Campos (1992), além de Ishikawa (1986), cuja ênfase recai sobre os instrumentos de controle da qualidade.<sup>122</sup>

Uma definição mais ampla de qualidade em Deming (1990, p. 125), para quem “*a qualidade só pode ser definida em termos de quem avalia*”, não pode afastar-se dos conhecidos 14 princípios de administração que o autor propõe.<sup>123</sup> Na essência desses princípios parecem estar as noções de regularidade, de eficiência, de resultado, de capacitação, de envolvimento e de melhoria contínua. Especialmente no que diz respeito à noção de **melhoria contínua**, merece destaque o denominado ciclo do PDCA – *plan, do, check, action* – que representa uma ferramenta gerencial orientada para a ação planejada de detecção de desvios, seguida de seu devido tratamento.<sup>124</sup>

A definição essencial de Juran (1992, p. 9 e 521) para a qualidade é a “*adequação ao uso*”, que resulta da combinação em um produto (bem ou serviço) das características que respondem às necessidades dos clientes, e ausência de deficiências. Das

<sup>121</sup> Por **pressuposto** assume-se: “*circunstância ou fato considerado como antecedente necessário de outro*” (FERREIRA, 1986, p. 1389).

<sup>122</sup> Reeves e Berdnar (1994), citados por Silva (2003, p. 273), não encontraram resultados consistentes em seu estudo em busca de uma definição para qualidade.

<sup>123</sup> Os **14 princípios de administração** de Deming: 1. Estabelecer constância de propósitos; 2. Adotar a nova filosofia; 3. Não depender da inspeção para atingir a qualidade; 4. Cessar a prática de aprovar orçamentos com base no preço; 5. Melhorar constantemente o sistemas, melhorando qualidade e produtividade, e reduzindo custos; 6. Instituir treinamento no local de trabalho; 7. Instituir liderança; 8. Eliminar o medo; 9. Eliminar barreiras entre os departamentos; 10. Eliminar lemas, exortações e metas para o pessoal que exijam zero de falhas e estabeleçam novos níveis de produtividade; 11. Eliminar quotas de trabalho e a administração por objetivo, substituindo-os por liderança; 12. Remover barreiras que privem as pessoas de orgulharem-se de seu desempenho, deslocando a ênfase em números absolutos para a qualidade; 13. Instituir programas de educação e auto-aperfeiçoamento; 14. Engajar toda a organização no processo de realizar a transformação. (DEMING, 1990, p. 18-19).

<sup>124</sup> O **ciclo do PDCA** era denominado por Deming de **ciclo de Shewhart**. Walter A. Shewhart, ainda na década de 1920, foi o pioneiro do uso de métodos estatísticos na administração da qualidade, na época em que trabalhou no Ministério da Agricultura dos EUA. Shewhart, que influenciou os estudos de Deming, posteriormente desenvolveu um instrumento para o acompanhamento dos processos de produção, que são os gráficos ou cartas de controle da qualidade – os “*Shewhart charts*” (LORENZETTI, 2004, p. 206-210).

definições esposadas pode-se destacar uma orientação geral para o resultado e para o correspondente destinatário – o **cliente**.

A noção de qualidade sugerida por Crosby (1990) converge para o senso de *eficiência* sob as perspectivas tanto de custo como de **resultado**.

QUALIDADE não custa dinheiro. Embora não seja um dom, é gratuita. Custam dinheiro as coisas desprovidas de qualidade – tudo o que envolve a não-execução correta, logo de saída, de um trabalho (CROSBY, 1990, p. 15).

De fato, com mais ênfase nos propósitos desta pesquisa, as contribuições fundamentais de Crosby (1990; 1992) para a consolidação da qualidade no campo gerencial estão relacionadas fundamentalmente às noções de “*zero defeito*” e dos custos advindos da ausência de qualidade.

Campos (1992, p. 2), que se baseia na abordagem do controle da qualidade (ISHIKAWA, 1986) define um produto (seja ele bem ou serviço) de qualidade como

aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura, e no tempo certo às necessidades do cliente. [...]

O verdadeiro critério da boa qualidade é a *preferência do consumidor*. É isto que garantirá a sobrevivência de sua empresa: a preferência do consumidor pelo seu produto em relação ao do seu concorrente, hoje e no futuro.<sup>125</sup>

Sob essa perspectiva do *Total Quality Control* – TQC, tem-se que a atribuição de qualidade a um produto não parte de quem o produz, senão de quem o utiliza (FISCHER *et al.*, 1995). Assim, a organização busca no usuário do produto que gera (seja ele um bem ou um serviço), as referências para os atributos de qualidade desejados. Convergente com essa percepção está a definição de Fey e Gouge (1983, p.13),<sup>126</sup> para quem “*A qualidade de um produto ou de um serviço é a sua aptidão para satisfazer as necessidades dos utilizadores.*”

---

<sup>125</sup> É importante assinalar que a despeito par reduzida aderência do conceito explicitado com o serviço público, esse foi um dos autores que fundamentaram a introdução do programa de gestão pela qualidade no TCE. A empresa de consultoria contratada para a introdução do programa era inicialmente vinculada à Fundação Christiano Ottoni.

<sup>126</sup> Baseados na definição estabelecida pela Associação Francesa de Normalização.

Importa, pois, perceber que a definição enunciada por Campos (1992) revela-se pouco aderente na sua terminologia ao contexto do serviço público brasileiro, especialmente no que diz respeito às noções de **cliente** e de **consumidor**. Como elemento comum das definições apresentadas é possível destacar a noção de que constitui um conjunto de atributos complexos que são definidos pelo usuário ou cliente. A temática envolvendo os conceitos de usuário, cliente, consumidor e contribuinte, a propósito, revela-se central na constituição dos modelos de gestão pela qualidade (KERLEY, 1994; ROCHA, 2001; OVRETVEIT, 2005; COUTINHO, 2000; ALFORD, 2002; SWISS, 1992; RAGO, 1994; VIEIRA, 1997, entre outros).

Em suma, conforme Paladini (2007, p.29), a definição de qualidade, dada a sua complexidade implica admitir:

1. qualquer que seja a definição proposta para a qualidade, espera-se que ela não contrarie a noção intuitiva que se tem sobre ela, isto é, o que já se sabe a respeito do assunto;
2. como a questão da qualidade faz parte do dia-a-dia das pessoas, não se pode identificar e delimitar seu significado com precisão (PALADINI, 2007, p. 29).

Essas considerações de Paladini (2007) têm substancial impacto na redefinição – pois a noção de qualidade é preexistente na organização – dos contornos e apreensão dos conceitos essenciais relacionados à tecnologia.

#### **2.6.1.2 Contextos de origem e estágios evolutivos da gestão pela qualidade**

Godfrey (1998) apresenta como estágios evolutivos da qualidade, a **qualidade do produto**, que se inicia em torno de 1892; sobrevivendo a fase de interesse sobre a **qualidade do processo de produção** (desde 1924). A partir de 1960 emergem os primeiros esforços orientados para a **qualidade nos serviços**, e desde a década de 1980, a atenção se volta para a **qualidade do processo de geração dos serviços**. No estágio subsequente, as organizações passam a integrar ao sistema de gestão pela qualidade os ciclos de planejamento (GODFREY, 1998, p. 14.14- 14-17).

Shiba *et al.* (1997) analisam o fenômeno da qualidade a partir da evolução de seu **conceito** segundo diferentes ênfases, que correspondem a momentos históricos

específicos.<sup>127</sup> Nessa linha, a história evolutiva da qualidade como fenômeno gerencial gerou quatro conceitos fundamentais: a) **adequação ao padrão**; b) **adequação ao uso**; c) **adequação ao custo**; e d) **adequação à necessidade latente** (SHIBA *et al.* 1997, p. 8-13). Após estes, Shiba *et al.* (1997) sinalizam a emergência dos que seguem: **adequação à cultura da organização**; e **adequação ao ambiente social e global** (SHIBA *et al.* 1997, p. 24-27).

A **adequação ao padrão** restringe-se, essencialmente, à verificação de identidade entre produto e o padrão estabelecido. Trata-se, aqui, de uma visão essencialmente endógena de gestão, na medida em que o parâmetro para aferição da qualidade é um elemento interno à organização – o padrão. O senso de qualidade envolvido na **adequação ao uso** orienta-se para a necessidade do usuário, capturada no ambiente de atuação da organização. A perspectiva de **adequação ao custo** tem sua ênfase sobre a alta qualidade (responder a uma demanda específica) e baixo custo (sem desperdícios). Um valor essencial nessa perspectiva é a redução da variabilidade do processo de geração de produtos (inexistência de rejeições). Por fim, a **adequação a uma necessidade latente** pressupõe o movimento da organização em busca da identificação de necessidades antes que estas sejam conscientemente percebidas pelos clientes (SHIBA *et al.*, 1997).<sup>128</sup>

A definição de qualidade, como se percebe, além de dinâmica, revela-se algo multidimensional (FEY; GOGUE, 1983), e dependente de diferentes escalas de avaliação, conforme Deming (1990), que afirma ser a qualidade passível de medida a partir da interação de três elementos: o produto, o usuário, e as instruções de uso do produto por parte do usuário.

Outros autores empreenderam também importantes estudos nessa área, produzindo leituras locais ou setoriais, consolidações e sistematizações das diferentes perspectivas de análise que o fenômeno encerra. Nesse particular, Fischer *et al.* (1995, p. 69) enfatizam, em relação à implementação de programas de qualidade em organizações, as

---

<sup>127</sup> Outros autores empreendem também sistematizações e propõem semelhantes sucessões de fases para descrever a trajetória de consolidação da qualidade como elemento gerencial, tais como Silva (2001) e Maximiano (2000).

<sup>128</sup> Essa perspectiva de qualidade sugere uma relação muito próxima com os esforços de ‘criação’ de necessidades que as pessoas podem, de fato, não ter. Está, também, fortemente relacionada à noção de inovação.

diferentes perspectivas de percepção do fenômeno segundo os níveis organizacionais, destacando a

necessária congruência entre o pensar, o falar e o agir na retórica da excelência. Quanto mais significado tiverem os conceitos, mais possibilidades existem de que sejam apreendidos e vividos na construção do paradigma cultural (FISCHER *et al.*, 1995, p. 69).

Fischer *et al.* (1995, p. 59) referem que a abordagem da qualidade preconizada por ícones como Deming e Juran

valoriza a mudança de visão, de filosofia, da parte dos dirigentes e empregados, sendo o uso do ferramental, secundariamente, facilitado pela mudança provocada pela qualidade total. Especificamente nessa corrente, cultura é um conceito-chave. A gestão da qualidade total tem a mudança da cultura como foco. (FISCHER, *et al.*, 1995, p. 59)

Destacando a orientação dos programas de gestão pela qualidade para a promoção de mudanças culturais na organização, Fischer *et al.* (1995), referem que o condicionamento do pensamento e da ação constituem o propósito da atividade gerencial, sinalizando, portanto, o porquê da coerência dessa tecnologia de gestão especialmente com os estratos operacionais da organização.

### **2.6.1.3 Qualidade no contexto do setor público**

Mais precisamente no campo da administração pública, a definição de qualidade exsurge originariamente na literatura estrangeira, onde se destacam Carr e Littman (1992), autores que podem ser considerados entre os pioneiros nos esforços de aproximação da noção de qualidade com o setor público.

Gestão pela Qualidade Total é um conjunto de princípios, ferramentas e procedimentos que fornecem diretrizes tanto para profissionais liberais como para a administração de uma empresa. [...]

Na GQT, a Qualidade significa qualquer coisa que tenha valor para uma empresa de serviço público e seus usuários (isto é, aqueles que utilizam seus produtos e serviços). [...]

A organização da GQT é dinâmica e utiliza planejamento estratégico para se alinhar com o futuro (CARR; LITTMAN, 1992, p. 3-4).

Deming (1990, p. 5), ao referir-se ao setor público, afirma:

Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar de forma econômica, o serviço prescrito na legislação vigente. O objetivo deveria ser destacar-se por um serviço bem executado. (DEMING, 1990, p.5).

Questionamentos acerca da relação entre o movimento pela qualidade e um novo taylorismo, à intensificação do trabalho, e sobretudo ao significado dessa tecnologia no setor público está entre as formulações de Ovretveit (2005), para quem as definições clássicas desenvolvidas pelos pioneiros e orientadas para o campo privado não respondem às necessidades do setor público.

Ovretveit (2005) destaca que a orientação da gestão pela qualidade para a redução ou eliminação da variação pode não se ajustar ao serviço público, no qual é possível se demandar justamente o oposto, uma flexibilidade e o atendimento de demandas específicas de diferentes usuários desses serviços. Nesse particular Ovretveit (2005) refere também que por vezes em alguns serviços públicos não existe um usuário individual, mas diferentes interessados distribuídos em distintos níveis de proximidade com o organismo ofertante do bem ou serviço público.

No setor público brasileiro, uma definição pioneira de qualidade foi elaborada nos seguintes termos:

Qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção de ser prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. [...] Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor. (IPEA, 1991b, p.8; MORAES, 2001, p.38)<sup>129</sup>

Depreende-se dessa definição, primeiramente a identidade com o conceito de **eficiência** que se explicita pela noção de otimização; também o senso de **melhoria contínua**; e, por fim, a leitura ampla que se confere ao conceito de **serviço público**, mais precisamente em termos de prestador (organizações públicas ou privadas) e destinatário (consumidor, cliente ou usuário).

---

<sup>129</sup> Definição da Portaria nº 05, de 14 de novembro de 1991, do Presidente do Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade, secretário geral da Presidência da República (MORAES, 2001, p. 38; IPEA, 1991b; PEREIRA, 1998, p. 309-310).



No mesmo texto (IPEA, 1991b) destacam-se também as definições de qualidade do processo, do serviço prestado e da organização (ou da gestão). A qualidade do processo

É a qualidade com que as atividades que compõem um processo são executadas, em termos de tempestividade (no momento e tempo certos) e de adequação à obtenção os resultados que se pretende alcançar através daquele processo. Está diretamente associada à eficiência com que as atividades que compõem um processo são executadas. Torna-se um fator fundamental para a produtividade, que vem a ser a quantidade de produto ou serviço obtido por unidade de recurso empregado na sua produção, e tem repercussão direta sobre os custos.

[...]

A qualidade do serviço prestado é sinônimo de eficácia; é a capacidade de atender a uma necessidade, ou de alterar para melhor uma determinada situação (ex. Estado de saúde, de educação, etc.). Sendo a qualidade do serviço prestado fortemente associado à sua capacidade de proporcionar satisfação às necessidades do usuário, consumidor ou cliente, na sua mensuração é fundamental considerar-se a forma ou a maneira do usuário, consumidor ou cliente perceber ou sentir a satisfação das suas necessidades.

[...]

Qualquer organização operante é um conjunto de atividades que podem ser compostas em processos, ou seja, é um conjunto de processos. A eficiência com que são estes combinados ou articulados entre si, considerando-se-lhes a meta traçada, define a qualidade da organização ou da gestão. (IPEA, 1991b, p. 8-9).

É possível encontrar no excerto as influências de Juran (1992), Deming (1990) e Crosby (1990), notadamente no que diz respeito a dois aspectos essenciais: a) o alcance das necessidades do destinatário dos bens ou serviços públicos (eficácia e efetividade); e b) e fazê-lo com o menor custo (eficiência). Esses elementos convergem para os aspectos de qualidade como atributo intrínseco e de menor custo como requisitos de qualidade propostos por Campos (1992, p. 14).

Coerente com isso, merecem especial registro os entendimentos explicitados em relação às definições de qualidade de processo (eficiência) e qualidade de serviços (eficácia), bem como sua combinação para resultar na qualidade da organização ou da gestão. De fato, pode ser considerado coerente com o interesse público a geração de bens e serviços públicos (produtos da ação estatal) segundo processos eficientes (qualidade do processo), o que corresponde à qualidade da gestão (ou da organização). Nem um, nem outro dos dois anteriores – processos e produtos – isoladamente, portanto.

## 2.6.2 Gestão pela qualidade no setor público: modelos e aplicações

A literatura que aborda a gestão pela qualidade (e suas variantes) na administração pública pode ser considerada ampla, tanto sob a perspectiva prescritiva, com ênfase nas virtudes da tecnologia (BERMAN; WEST, 1997), quanto analítica, explicitando, entre outros aspectos, os contrastes entre retórica e prática (MUELLER; CARTER, 2005).

Em uma revisão crítica do TQM – *Total Quality Management* –, Wood Jr. e Urdan (2002) assinalam não somente a ascensão e o esgotamento deste modelo de gerenciamento, mas a necessidade de sua transformação; esforço este que pode encontrar no setor público um fértil espaço para a reflexão necessária e a conseqüente revisão conceitual (ALFORD, 2002; ZBARACKI, 1998). Os insucessos observados em relação à adoção dessas tecnologias, segundo Wood Jr. e Urdan (2002, p. 159), “*devem-se a falhas na implementação ou a programas cujo único vínculo com TQM é a denominação.*” As conclusões levantadas por Wood Jr. e Urdan (2002) convergem, portanto, para o senso de adaptação criativa, processo, que caso não levado a efeito com o rigor reflexivo proposto por Wood Jr. e Caldas (1999), pode ensejar a percepção de que basta simplesmente promover adaptações de formato.<sup>130</sup>

Swiss (1992) alerta, também, para os perigos da ortodoxia na implementação de programas de TQM em organizações do setor público, assinalando que a gestão pela qualidade pode ter um papel importante na gestão governamental, “*mas apenas se substancialmente modificada para ajustar-se às características únicas do setor público.*” (SWISS, 1992, p. 356). A ortodoxia da gestão pela qualidade em relação às especificidades do setor público são determinadas, segundo Swiss (1992), pelo contraste entre produto (indústria) e serviços (organizações públicas); pela definição acerca do “*cliente*” no setor público (ALFORD, 2002)<sup>131</sup>; pelo foco nos recursos e processos (público) em relação ao foco nos resultados (empresas); além do componente cultural, cuja conformação em uma organização do setor público incorpora diferentes vetores de tensão externa.

---

<sup>130</sup> Note-se que a percepção de *adaptação* revela-se coerente com as noções de apropriação em caráter *cerimonial* (MEYER; ROWAN, 1992), “*para inglês ver*” (CALDAS; WOOD Jr., 1997), ou ainda *formalística* (RAMOS, 1966). Isso porque se processa pela apropriação de partes ou do todo ajustado, com pouca ou nenhuma atenção para as especificidades que caracterizam o ambiente de aplicação.

<sup>131</sup> Especialmente em relação a este aspecto, ver Rago (1994).

Merece registro, nesse particular, a contribuição de Vieira (1997) e Vieira *et al.* (2000) acerca dos elementos que definem o significado de qualidade no setor público. Esse, a propósito, parece ser um dos aspectos fundamentais a partir dos quais deva-se empreender uma análise mais consistente acerca da efetiva aderência do conceito de conceito de qualidade, tal como inserto nos modelos convencionais disseminados sob a forma de “pacotes”, ao sistema de gestão de uma organização pública (ALFORD, 2002).

A preocupação com o **contexto**, vale retomar, constitui um dos esteios da noção de redução sociológica desenvolvida por Ramos (1996), notadamente no que diz respeito à sua dimensão “perspectivista”, que preconiza não somente a singularidade do contexto, mas a influência deste como elemento constituinte do próprio objeto. Em última instância, o “*sentido de um objeto jamais se dá desligado de um contexto determinado*” (RAMOS, 1996, p. 72). Sendo assim, a transposição direta de conceitos e tecnologias gerenciais originalmente concebidas para operarem no espaço privado de gestão enfrentariam restrições ao serem tomadas como conteúdo principal de um processo de transformação gerencial no setor público.

Estudos mais recentes sobre o fenômeno têm ainda sinalizado importantes limitações ao processo de transposição de tecnologias gerenciais, seja nas suas fases de introdução e implementação, seja na sua sustentabilidade na organização. Guimarães *et al.* (2004) destacam como fatores exógenos que afetam a decisão de implementar inovações tecnológicas de gestão, nos casos por eles estudados: a legislação (o plano plurianual – PPA, do governo federal), o Prêmio de Qualidade no Serviço Público – PQSP, e a escassez de recursos financeiros. De forma geral, verifica-se um padrão de início na implantação das inovações gerenciais: a reformulação da estratégia organizacional, que passa a orientar-se para resultados (com a redefinição de missão, visão de futuro, objetivos e metas organizacionais) (GUIMARÃES *et al.*, 2004).

Fatores que influenciam fortemente o processo de implementação de inovações gerenciais foram, segundo Guimarães *et al.* (2004): a liderança e a comunicação. Éthier (1994) também destaca a influência positiva desses fatores no sucesso dos programas de implementação da gestão pela qualidade em organizações do setor público. Nos casos relatados as atuações fortes de indivíduos ou grupos da alta administração destacaram-se na idealização e na condução dos processos de inovação, sendo, por conseguinte, identificados

como condicionantes de êxito. A comunicação foi destacada como elemento de redução das resistências e de elevação do nível de comprometimento das pessoas com o processo.

Como aspectos falhos nos processos estudados, Guimarães *et al.* (2004, p. 10) identificaram que “*as organizações não retroalimentam o sistema de forma adequada, ou seja, não utilizam as informações obtidas nos mecanismos de acompanhamento e controle para atualizarem os modelos de gestão*”. Esse fato, em si pode constituir forte elemento sinalizador da falta de aderência da tecnologia ao sistema de gestão da organização. Éthier (1994, p. 198) assinala como principal fator obstaculizador, além dos grupos minoritários de resistência e dos que boicotam manifestamente o programa, “*o papel assumido por certos gestores, que não acreditam no projeto e ‘representam um papel’ ambíguo em relação à qualidade*”; mantêm-se no seu papel cotidiano de gestores e deixam a responsabilidade pela qualidade para o coordenador da área responsável pelo programa. É destacado, ainda, como fator negativo a falta de relação e de coerência entre o discurso e a ação, fato que contribui para abalar a confiança do pessoal (ÉTHIER, 1994).

A participação de agentes externos – consultorias – foi percebida como aspecto positivo, conferindo legitimidade às inovações gerenciais (transparência, profissionalismo e credibilidade). Nesse particular, Paula e Wood Jr. (2008) fazem algumas ressalvas em relação à atuação dos agentes de consultoria. Em particular no que tange à **metodologia** de trabalho, assinalam a emergência de um campo de pesquisa orientado para o fenômeno da transplantação de tecnologias gerenciais importadas, no qual destacam, a superação do modelo padronizado, baseado na adoção de **pacotes**, avançando para o que denominam de atuação customizada, que sinaliza para uma perspectiva construcionista de transposição de tecnologias.

Reações dos funcionários às inovações – fenômenos de resistência – estiveram associados à luta pelo poder nas organizações, na medida em que a introdução das inovações exigem o compartilhamento do conhecimento. A comunicação e a participação das pessoas contribuíram para reduzir o grau de resistência à introdução das inovações (GUIMARÃES *et al.*, 2004). Justamente essa participação reduzida, que fortalece a percepção de imposição de um modelo (*top down*), e o contraste na terminologia utilizada estão entre os fatores de reação das pessoas à qualidade apontados por Roquete (2004):

O consolidado das avaliações aplicadas ao final de cada curso permitiu verificar uma demanda expressiva por discussões, debates e exemplos relacionados ao serviço público e ao setor de saúde. Os termos utilizados na Gestão pela Qualidade, tais como, negócio, fornecedores, insumos, produtos, clientes e outros foram uma das dificuldades conceituais apontadas pelos treinandos. Segundo eles, essa linguagem não fazia parte da organização, o que relataram ser um fator que dificultou a internalização e a utilização dos conceitos (ROQUETE, 2004, p. 11).

Mendes (2003) abordou fatores que afetaram a sustentabilidade das inovações gerenciais introduzidas em um órgão público a partir de um programa de gestão pela qualidade, concluindo que se destacam como fatores internos: a estratégia de implantação, a departamentalização, a falta de comprometimento dos gerentes de alto escalão; e como fatores externos: a descontinuidade administrativa, o tempo político e a falta de recursos financeiros.

Angelim e Guimarães (2003) pesquisaram a relação entre potencial de aprendizagem organizacional e o nível de qualidade de gestão entre organizações públicas, assumindo como hipótese que organizações com maiores níveis de qualidade de gestão apresentam maior potencial de aprendizagem organizacional. Para a aferição da capacidade de aprendizagem de uma organização, Angelim e Guimarães (2003) valeram-se da *organizational learning scale*. Nessa escala são destacados os seguintes fatores: clareza de propósito e missão; *empowerment* e comprometimento da liderança; experimentação, transferência de conhecimento; e trabalho e resolução de problemas em grupo. A hipótese inicial do estudo foi verificada.

### **2.6.3 Certificação ISO 9001:2000 e gestão pela qualidade**

A ISO – *International Organization for Standardization* – cujo propósito é “*promover o desenvolvimento de normas, testes e certificação, com o intuito de encorajar o comércio de bens e serviços*” (HUTCHINS, 1994, p.1) constitui-se em uma rede de institutos nacionais definidora de normas e padrões presente em 157 países, entre as quais a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NOGUEIRA, 2007; ROESCH, 1994). Depreende-se disso, dois elementos fundamentais, quais sejam: a **origem** (campo das relações econômicas privadas), e a **finalidade** (estimular o desenvolvimento dessas relações pela via das certificações).

Um conceito fundamental da ISO é a normatização baseada em padrões (*standards*). Conforme Mello *et al.* (2002, p. 15) a ISO 9001:2000 é uma série de normas internacionais orientada para a qualificação de sistemas de gestão pela qualidade, que teve sua primeira publicação em 1987.

A vasta maioria de normas ISO é altamente específica para um produto, material ou processo particular. Contudo, tanto a norma ISO 9000 quanto a norma ISO 14000 são conhecidas como normas genéricas de sistemas de gestão.

Segundo a ISO (2001f), *genérico* significa que a mesma norma pode ser aplicada a qualquer tipo de organização, grande ou pequena, seja qual for seu produto, inclusive quando ele for na verdade um serviço, em qualquer setor de atividade, e seja qual for seu meio de negócio, podendo ser uma administração pública ou um departamento do governo.

*Sistema de gestão* refere-se a tudo o que a organização faz para gerenciar seus processos ou atividades.

[...] As normas de sistemas de gestão fornecem à organização um modelo a seguir para preparar e operar seu sistema de gestão. Esse modelo incorpora as características que especialistas da área concordam que representa o estado-da-arte. O sistema de gestão que segue o modelo, ou se ajusta à norma, é implementado com base no estado-da-arte das práticas da organização. (MELLO *et al.* 2002, p. 15).

A série de normas ISO 9000 é um conjunto de cinco normas internacionais dirigidas à gestão e à garantia da qualidade: são as normas ISO 9000 até 9004. A ISO 9000 é de alcance genérico e constitui um roteiro para a implementação das normas ISO 9001 a 9003, que por sua vez diferem entre si em termos de abrangência, ou escopo: a ISO 9001 incorpora os 20 elementos de um sistema de qualidade<sup>132</sup>; a 9002, 18 daqueles elementos; e a 9003, apresenta 12 daqueles elementos fundamentais. A ISO 9001, portanto, é a mais abrangente, e envolve o ciclo completo de geração do produto, desde o projeto (HUTCHINS, 1994).

Esta Norma especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade, quando uma organização

<sup>132</sup> Esses elementos são: 1) Responsabilidade da gestão; 2) Sistema da qualidade; 3) Identificação e rastreabilidade do produto; 4) Situação da inspeção e ensaios; 5) Inspeção e ensaios; 6) Equipamento de inspeção, medição e ensaios; 7) Controle de produto não conforme; 8) Manuseio, armazenamento, embalagem e expedição; 9) Controle de documentos; 10) Registros da qualidade; 11) Treinamento; 12) Técnicas estatísticas; 13) Auditoria interna de qualidade; 14) Análise crítica de contratos; 15) Aquisição; 16) Controle de processos; 17) Produto fornecido pelo comprador; 18) Ação corretiva; 19) Controle do projeto; 20) Assistência técnica (HUTCHINS, 1994, p. 83; NBR ISO 9001:2000).

a) necessita demonstrar sua capacidade de fornecer de forma coerente produtos que atendam aos requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis, e

b) pretende aumentar a satisfação do cliente por meio da efetiva aplicação do sistema, incluindo processos para a melhoria contínua do sistema e a garantia da conformidade com os requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis. (NBR ISO 9001:2000, item 1.1).

O **escopo** do sistema de gestão da qualidade, segundo Mello *et al.* (2002, p. 20), corresponde ao

alcance, extensão ou raio de ação, propósito principal, intenção. Ou seja, o escopo do sistema de gestão da qualidade define a abrangência desse sistema, os processos que serão cobertos por ele e que seriam auditados durante sua certificação por um organismo independente (auditoria de terceira parte), tais como projeto, produção de uma linha específica de produto ou serviço (MELLO *et al.*, 2002, p. 20).

Os **princípios de gestão pela qualidade** definidos pelas normas ISO 9000 e ISO 9004 são, segundo a ABNT/CB-25 (2000) os seguintes (MELLO *et al.*, 2002; MARANHÃO, 2001): a) foco no cliente; b) liderança; c) envolvimento das pessoas; d) abordagem de processo; e) abordagem sistêmica para a gestão; f) melhoria contínua; g) abordagem factual para a tomada de decisão; h) benefícios mútuos nas relações com fornecedores. Esses critérios, cumpre referir, relacionam-se com os indicados por Godfrey (1998, p. 14.18-14.21) e adotados pela administração pública gerencial, conforme Pereira (1999b).

No campo da pesquisa acadêmica sobre organizações, especificamente no que se refere a programas de introdução da certificação ISO, destaca-se os estudos de Wood Jr. e Urdan (2002), Caldas e Vasconcelos (2002) e Vasconcelos e Vasconcelos (2004) e de como principais referências para análise do fenômeno focal nesta investigação, por abordarem categorias importantes tais como os arranjos de poder, o mecanicismo, a instrumentalidade, o mimetismo, a rigidez e o reduzido esforço de reflexão.

Hutchins (1992 *apud* ROESCH, 1994) destaca duas perspectiva de implementação da Certificação ISO: a **visão positiva** – norma tomada como um padrão, um guia para a revisão e aperfeiçoamento de sistemas organizacionais utilizado com o propósito de remediar deficiências previamente à solicitação da certificação –, e a **adoção**

**forçada**, ao que recorrem as organizações por tensões isomórficas promovidas pelo ambiente. Nesse último caso, assevera Hutchins (1992 *apud* ROESCH, 1994, p. 16), “*a relutância, e até mesmo a hostilidade, guiará a adoção da ISO 9000.*” Nessa linha, quando o foco da qualidade na organização recai sobre a certificação ISO, tende a gerar as seguintes atitudes negativas:

- a alta gerência delega o quanto pode para os níveis hierárquicos inferiores, a fim de minimizar a quebra de suas próprias atividades;
- a falta de entusiasmo torna-se aparente para todos e as ações tomadas para atingir a certificação serão as mínimas possíveis;
- na verdade, a organização estará operando dois sistemas: um para mostrar ao auditor e outro que realmente ocorre;
- essa situação só encoraja o cinismo e é uma atitude geralmente negativa com relação à qualidade;
- na medida que o tempo vai passando, essas atitudes tornam-se mais fortalecidas, porque fica evidente que a organização está acumulando custos consideráveis para manter seu sistema de qualidade totalmente ineficaz, sem atingir benefício algum;
- em muitos casos a direção não percebe, e nem admite a sua parcela de culpa;
- para as pessoas do chão-de-fábrica, qualidade será vista como uma atividade de policiamento;
- o departamento de qualidade será considerado o grande culpado por tudo. (HUTCHINS, 1992 *apud* ROESCH, 1994, p. 16-17)

Nessa mesma perspectiva, Vasconcelos e Vasconcelos (2004) identificaram na adoção de padrões de qualidade amparados nas normas para certificação ISO 9000 duas categorias de processos de implementação: a **em profundidade** e a **instrumental**. No primeiro caso, ao qual associam objetivos não somente de eficiência organizacional (interno), mas de legitimidade da organização (externo), percebem uma relação com o que denominam de mudança de baixa **relevância social**, pois pouco afetam o arranjo de poder existente. Neste contexto, a implementação da certificação ISO é mais facilmente alcançada, mas as mudanças “*não duram*”, gerando o denominado “*fracasso bem-sucedido*”. (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004, p. 160-161).

No segundo caso – a implementação instrumental – o objetivo preponderante está orientado para a legitimidade externa. Percebeu-se, no entanto, um movimento de elevada relevância social, pois refletiu fortemente em elementos da estrutura de poder da



organização. Esse impacto está relacionado à resistência imposta por segmentos da organização ao novo modelo (fortemente assentado no controle), gerando, ao final, uma certificação “*artificial*” (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004, p. 155) e de fundo eminentemente simbólico (CALDAS; VASCONCELOS, 2002).

A relação entre o impacto da inovação nos espaços e relações de poder na organização, e o resultado em termos de aderência à certificação, ainda que temporária, revela-se importante para a análise do fenômeno em uma organização pública, uma vez que as categorias envolvidas são centrais no fenômeno em estudo. Nesse mesmo sentido está a relação direta percebida entre a aceitação do programa de certificação ISO e o nível de formalização e normatização da organização.

Vasconcelos e Vasconcelos (2004) convergem para o que assinalam Wood Jr e Urdan (2002), em relação ao mecanicismo e a ortodoxia dos programas de consultoria que se refletem no processo de transposição dessas tecnologias. Afirmam Wood Jr e Urdan (2002), que é possível realizar uma “*leitura não ortodoxa*” da norma, de modo a evitar excessiva rigidez e permitir o desenvolvimento de um modelo compatível com a realidade de cada organização. Ao enfrentar, ainda no âmbito das empresas, o mesmo fenômeno de apropriação tecnológica, tratando da distância entre substância e imagem, Caldas e Wood Jr. (1999a) assinalam que o mimetismo pouco crítico em relação às práticas gerenciais exógenas não se dá incolumemente. Essa adaptação não é intencional, mas uma decorrência da “*textura sociocultural local que inviabiliza o simples mimetismo*” (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p. 38).

Em suma, percebe-se que tanto a **gestão pela qualidade** quanto a **certificação ISO 9001:2000** – objetos de análise dessa pesquisa – constituem abordagens tecnológicas de gestão com foco predominantemente operacional e prescritivo, não obstante busquem enfatizar em seus enunciados gerais valores sistêmicos e de envolvimento orgânico dos diferentes atores na transformação dos sistemas de gestão. Coerente com isso, em que pese a relativa atualidade dessas construções gerenciais, pode-se nelas perceber forte influência não somente de conceitos de inspiração taylorista-fordista (eficiência, padronização etc.), mas de pressupostos de organização intensamente coerentes com os enunciados do pensamento administrativo clássico (neutralidade, racionalidade instrumental, objetividade etc.)

É importante observar, desde já, que, dadas as suas vertentes teóricas, esses elementos gerenciais – conceitos e pressupostos de organização – não contrastam com o conteúdo formal estruturante dos sistemas de gestão das organizações públicas, senão convergem para os contornos que se tem para a burocracia tomada como tipo ideal.

### 3. MÉTODO

#### 3.1 Modelo de pesquisa

O fenômeno geral de estudo inscreve-se no processo de transposição de tecnologias de gestão do setor empresarial privado para uma organização pública tomado à luz dos elementos essenciais do conceito de redução sociológica. Para fins de pesquisa, esse amplo e complexo processo de transposição de tecnologias de gestão é analisado a partir do referencial indicado segundo dois estágios interdependentes – o de **apropriação**<sup>133</sup> e o de **absorção**<sup>134</sup> –, os quais são tomados como processos secundário e principal, respectivamente.<sup>135</sup>

Sob a perspectiva metodológica, a pesquisa parte de um referencial teórico essencial definido no contexto da obra de Alberto Guerreiro Ramos – mais precisamente a **redução sociológica** (RAMOS, 1996) – e se dirige para o **texto** (produzido pelos atores organizacionais – documentos e relatos – e objeto de investigação); retornando à **teoria** com uma contribuição para a análise relacionada à aproximação do conceito de redução (RAMOS, 1996) em relação ao campo da gestão, em particular na compreensão do fenômeno da transposição para uma organização pública de tecnologias gerenciais originariamente produzidas para vigorarem no campo privado (FLICK, 2004, p. 27).

A natureza e feições do fenômeno – objeto de investigação e suas relações – aproximam a pesquisa de uma abordagem que Burrell e Morgan (1979) denominariam de subjetivista<sup>136</sup>, e nessa perspectiva devem ser compreendida a abordagem metodológica e

<sup>133</sup> Adota-se, para fins de pesquisa o termo *apropriação* não somente como forma de expressar a tomada de algo para si, “*tomar como próprio ou adequado, conveniente, (...)*” (FERREIRA, 1986, p. 149), mas com o intuito de estabelecer coerência com a terminologia empregada por Vasconcelos e Vasconcelos (2004, p. 147) para designar “*comportamento organizacional mimético*” no contexto do processo de isomorfismo.

<sup>134</sup> O termo *absorção* assume, no contexto dessa pesquisa, o sentido de “*Embeber em si; recolher em si; sorver. (...), recolher; apreender (...)*” (FERREIRA, 1986, p. 17). No processo de absorção ocorrerá maior ou menor nível de *assimilação* do conteúdo gerencial importado. A *assimilação* é, por sua vez, nesta pesquisa, assumida como “*tornar semelhante, ou igual; (...). [...], compenetrar-se de idéia; (...); converter em substância própria.*” (FERREIRA, 1986, p. 185).

<sup>135</sup> A categorização desses processos de referência pra fins de pesquisa constituem estágios evolutivos de estudos exploratórios realizados na fase de produção do projeto de pesquisa.

<sup>136</sup> Assumidas perspectivas ontológica e epistemológica de inclinação predominantemente nominalista e interpretacionista, respectivamente.

sobretudo os resultados alcançados. Sendo assim, esse **texto** objeto da pesquisa é reconhecido como a representação de uma realidade que se conforma não somente a partir dos documentos, dos relatos e da observação, mas também das experiências e interações pessoais do pesquisador com elementos do contexto em que o fenômeno se insere.

### 3.1.1 Modelo teórico de pesquisa

Conforme Silverman (2009), os modelos oferecem uma estrutura para analisar a realidade. A partir do referencial da redução sociológica proposto por Ramos (1996) e explicitados nas seções anteriores, propõe-se as seguintes categorias teóricas a serem tomadas como marco de análise do fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais:

- **Percepção e consciência de contexto:** percepção e consideração das transformações no contexto de inserção da organização (institucional);
- **Permeabilidade da organização:** permeabilidade da organização a inovações gerenciais;
- **Comprometimento e autonomia de pensamento:** comprometimento e autonomia de pensamento dos agentes com a organização e a administração pública; e oposição a atitude subordinada e reprodutivista;
- **Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais:** identificação dos conceitos e pressupostos essenciais das tecnologias gerenciais;
- **Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas:** reflexão e resignificação dos conceitos e pressupostos subjacentes às tecnologias, seguida da produção de soluções gerenciais coerentes com o sistema de gestão da organização;

Essas categorias teóricas – Quadro 6 – advém, essencialmente, do **conceito** de redução sociológica – ainda que não o esgotem – apresentado tanto na sua expressão mais geral, quanto naquela restrita ao domínio da sociologia (RAMOS, 1996, p. 71), e das **leis** que lhe conferem sustentação. São elementos que emergem de uma análise livre e original empreendida pelo pesquisador; não exaustiva, portanto.

As categorias analíticas também são fluidas e intensamente relacionadas entre si, revelando-se tênues seus limites de fronteira. Como referenciais analíticos, tendem a se sobrepor quando incidentes sobre os fenômenos estudados, gerando uma interação dinâmica que pode se reconfigurar não somente segundo a percepção de cada ator, mas a cada momento histórico tomado como referência.

Quadro 6 – Categorias teóricas de análise derivadas do conceito e leis da Redução Sociológica

<i>Categorias teóricas</i>	<i>Conteúdo essencial (categorias resultantes de análise do conceito)</i>	<i>Leis preponderantemente influenciadoras</i>
<p><b>1. Percepção e consciência do contexto:</b> percepção e consideração das transformações no contexto de inserção da organização (institucional);</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo de rearranjo dos agentes no campo econômico</li> <li>• Relação das dimensões sociais, políticas e econômicas</li> <li>• Consciência das fases experimentadas pelos contextos de origem e destino</li> <li>• Ciclos de reformas administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei das fases</li> </ul>
<p><b>2. Permeabilidade da organização:</b> permeabilidade da organização a inovações gerenciais;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permeabilidade da organização a inovações gerenciais</li> <li>• Subsidiariedade do conteúdo estrangeiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira</li> </ul>
<p><b>3. Comprometimento e autonomia de pensamento:</b> comprometimento e autonomia de pensamento dos agentes com a organização e a administração pública; e oposição a atitude subordinada e reprodutivista;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso com a organização</li> <li>• Atitude de autonomia</li> <li>• Oposição à fixação pelo estrangeiro e assunção direta do conteúdo exógeno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do comprometimento</li> <li>• Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira</li> </ul>
<p><b>4. Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupostos que configuram o contexto de origem</li> <li>• Posicionamento crítico e reflexivo em relação a pressupostos do conteúdo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do comprometimento</li> <li>• Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira</li> </ul>

identificação dos conceitos e pressupostos essenciais das tecnologias;	<p>estrangeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conjunto central de conceitos gerais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência</li> <li>• + conceito de redução sociológica</li> </ul>
<p><b>5. Resignificação de pressupostos e conceitos, e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas:</b> reflexão e ressignificação dos pressupostos e conceitos subjacentes às tecnologias, seguida da geração de instrumentos gerenciais referenciados aos elementos culturais constitutivos da organização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceitos referenciados à organização</li> <li>• Produção de conhecimento endógeno e ao setor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei do comprometimento</li> <li>• Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira</li> <li>• Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.

O propósito da identificação desses enunciados reside no imperativo de extrair elementos essenciais dessa formulação teórica mais ampla, e permitir sua subsequente adoção como recurso de análise do fenômeno organizacional de transposição de conteúdos gerenciais em particular na relação entre organismos dos campos privado e público.

A categoria referente à **percepção e consciência do contexto** de inserção da organização está relacionada, fundamentalmente, à proposição contida na **lei das fases**. Como referencial de análise organizacional, sugere a necessidade de identificar e analisar não somente como os atores organizacionais percebem, mas efetivamente consideram as influências impostas pelo momento histórico vivido pela organização e pelo campo em que esta se insere.

Outra perspectiva de análise incidente sobre o fenômeno da transposição de tecnologias segundo esta mesma categoria refere-se à influência exercida pelo estágio particular de desenvolvimento experimentado pelo **campo de origem** do conteúdo gerencial importado. Nesse caso, o ambiente empresarial, especificamente o período compreendido a partir da década de 1980 até a atualidade, e mais precisamente no Brasil, a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990. É nesse período que o ocidente percebe com mais ênfase o impacto da gestão pela qualidade (DEMING, 1990;

LAS CASAS, 2004). Na esteira desse movimento, no Brasil as empresas foram compelidas a promoverem adaptações, por vezes radicais, com vistas a sustentar as novas estratégias competitivas (FLEURY; FLEURY, 2006).<sup>137</sup>

No que diz respeito à **permeabilidade da organização** a inovações gerenciais, aspecto que advém principalmente de algumas das noções essenciais da **lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira**, entende-se que esta categoria enfoca a abertura da organização à entrada de conteúdo gerencial exógeno. Aspecto de acentuado destaque nesse particular, porque intensamente relacionado com um dos elementos essenciais do conceito de redução sociológica, reside na porosidade dessa membrana de fronteira e na sua capacidade de filtrar o conteúdo transposto. Entre os fatores que influenciam essa categoria estão o nível capacitação técnica e científica dos agentes organizacionais, e a disponibilidade de recursos físicos e financeiros.

O **comprometimento e autonomia de pensamento** dos agentes com a organização e a administração pública advém explicitamente da **lei do comprometimento**, e aborda o senso de engajamento especialmente das pessoas envolvidas mais diretamente com o processo de transposição das tecnologias. Permite evidenciar o posicionamento mais crítico e reflexivo em contraste com uma postura ingênua que revelaria não somente o desconhecimento acerca dos pressupostos que cercam o conteúdo adquirido, mas os reflexos advindos dessa postura subordinada.

Como se percebe, essa categoria teórica empresta substancial poder de análise ao processo de **absorção** das tecnologias, assim entendido o fenômeno que responde essencialmente pela **assimilação** dos elementos nucleares do conteúdo exógeno transposto. Coerente com a proposição de Ramos (1996), o comprometimento dos agentes com a organização e com a administração pública tende a promover o deslocamento de uma postura reprodutivista, tecnologicamente subordinada, assentada na cópia ou transposição direta de tecnologias de gestão, para uma atitude que posiciona a organização como sujeito ativo nesse processo, em especial no que diz respeito à ressignificação de conceitos.

---

<sup>137</sup> Estratégias de mudanças estas em que de destacam a terceirização, a introdução de novos métodos de gestão da produção como o *Total Quality Control* – TQC, o *Just in Time* – JIT, e outras tecnologias e conceitos derivados ou complementares (FLEURY; FLEURY, 2006, p. 140-145).

É de se ressaltar que a assunção de uma posição de comprometimento por parte dos agentes em relação primeiramente à organização é condição para a tomada da produção estrangeira como subsidiária; e esse é o sentido que se confere também ao senso de autonomia da organização e oposição à atitude subordinada e reprodutivista.

Adentrando pontualmente o conceito de redução sociológica enunciado por Ramos (1996), infere-se a noção de **identificação dos conceitos e pressupostos essenciais** que subjazem às tecnologias transplantadas, categoria que se entende nuclear para a abordagem da redução no campo particular da gestão das organizações, e que ora se faz através da investigação do fenômeno concreto e focal da pesquisa – a transposição de tecnologias gerenciais. Do conceito de redução sociológica extrai-se as noções de **essencial**, de **pressupostos** e de **atitude metódica**. Cuida-se aqui dos dois primeiros. O conteúdo *essencial* de uma tecnologia gerencial tomada como objeto cultural vinculado a outro contexto é o **conceito**.

Assume-se que cada tecnologia de gestão está amparada em um conteúdo essencial que são seus substratos conceituais. Uma tecnologia de gestão é um arranjo específico de conceitos operacionalizados, com vistas à intervenção sobre uma realidade percebida. Esses conceitos são o que se pode considerar mais universal no campo da ciência da administração, e dos estudos organizacionais em um sentido mais amplo, convergindo para o que postula a **lei da universalidade dos enunciados da ciência**.

A capacidade dos agentes em organização desvelarem esses **conceitos**, e, por conseguinte, os **pressupostos** em que se sustentam e conferem identidade à tecnologia gerencial, e sobre eles opor um esforço de reflexão, constitui, portanto, um destacado referencial para a análise do processo de transposição.

Dessa atitude **crítico-assimilativa** que reveste o conceito de redução sociológica é que deriva a categoria teórica que evidencia o imperativo de **reflexão e ressignificação dos pressupostos e conceitos** subjacentes às tecnologias e a **construção de uma solução gerencial endogenamente orientada**. Essa categoria analítica é central no esforço de redução.

A ressignificação é aqui assumida como o esforço de conferir um significado particular ao conteúdo entrante, sensível às idiosincrasias da organização. Esse novo



significado considera, além do elemento inovador que se revela, aqueles que constituem o patrimônio substantivo da organização. Ressignificados quando possível os conceitos e pressupostos que sustentam a tecnologia gerencial, esses elementos passam a constituir os novos elementos fundamentais à disposição dos agentes e da organização.

De posse desse material, os agentes podem transformar o sistema de gestão da organização a partir da construção de uma solução gerencial endogenamente orientada, produzindo, em diferentes níveis de intensidade, recombinações inovadoras de conceitos.<sup>138</sup>

Essas categorias analíticas subsidiaram o processo de coleta e posterior análise de dados.

### 3.1.2 Objetos de pesquisa: processos de apropriação e de absorção

Coerente com os objetivos do estudo, o modelo de pesquisa evidencia o fenômeno geral de investigação, no contexto do qual são explicitados os processos de **apropriação** e de **absorção** das tecnologias de **gestão pela qualidade** e **certificação ISO 9001:2000** pelo sistema de gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, processos estes que são tomados, respectivamente, como elementos **secundário** e **principal** conformadores da suposição inicial de pesquisa posteriormente descrita (FLICK, 2004)<sup>139</sup>.

Quadro 7 – Processos principal e secundário de análise da transposição de tecnologias gerenciais

Processo de transposição de tecnologias gerenciais	
Processo secundário de análise	Processo principal de análise
<b>Apropriação</b>	<b>Absorção</b>
Introdução das tecnologias na organização	Assimilação do conteúdo gerencial pelo sistema de gestão da organização

Fonte: elaborado pelo autor.

A subdivisão do processo de transposição em processos de apropriação e absorção a finalidade de melhor definir o **foco desse estudo**, qual seja o processo de

<sup>138</sup> Assinala-se que esse esforço de construção de uma solução endógena pode também ser em linhas gerais percebido em outras formulações teóricas, tais como a antropofagia organizacional (WOOD Jr.; CALDAS, 1999) e a tradução (MORRIS; LANCASTER, 2005), além de sinalizados como atitude a ser questionada e buscada nas relações de consultoria (PAULA; WOOD Jr., 2008).

<sup>139</sup> Flick (2004, p. 60-61) faz referência às “*suposições preliminares*” que são produzidas a partir da construção teórica e das expectativas e interesses do pesquisador, e que serão reformuladas e aperfeiçoadas no curso da pesquisa.

**absorção** de tecnologias de gestão, mas sem descontextualizá-lo em termos de **objeto** (o processo de transposição) e de **referencial teórico** (a redução sociológica). Nesses termos, com a finalidade de conferir um senso de unidade à pesquisa, não desagregando elementos teóricos inter-relacionados – como são as categorias analíticas extraídas do referencial da redução sociológica –, são investigados ambos os processos – apropriação e absorção. Além disso, não somente com a finalidade de proporcionar maior robustez ao esforço investigativo, mas de sinalizar outras linhas de investigação sobre o tema, são alocados à análise abordagens teóricas complementares.

### 3.1.2.1 Processo secundário de estudo

O fenômeno é abordado fundamentalmente à luz do referencial da redução sociológica (RAMOS, 1996), sendo que os elementos conceituais relacionados com a administração pública gerencial e a formação cultural brasileira (com especial ênfase nos traços de hibridismo e estrangeirismo) são subsídios adicionais para a interpretação do fenômeno de **apropriação** das tecnologias gerenciais estudadas. Essas conexões com elementos teóricos laterais, não obstante possam ser consideradas dispensáveis, têm por finalidade não somente demarcar linhas de pesquisa já lançadas, mas também indicar relações outras passíveis de serem desenvolvidas em estudos posteriores.

Descrever esse processo de apropriação especificamente, e submetê-lo a uma análise que considere fundamentalmente o referencial da redução sociológica, e, subsidiariamente, o neo-institucionalismo, revelou-se importante tanto para a explicitação das particulares condições iniciais que contribuíram para a introdução das inovações gerenciais, quanto para destacar a influência desse processo no subsequente estágio de **absorção** das tecnologias.

Convergente com o correspondente objetivo específico da pesquisa partiu-se, inicialmente, de uma configuração do **processo de apropriação** reconhecido como uma sucessão articulada de fases, que promove a **entrada** da tecnologia gerencial na organização, podendo ser esquematicamente descrito conforme a Figura 4:

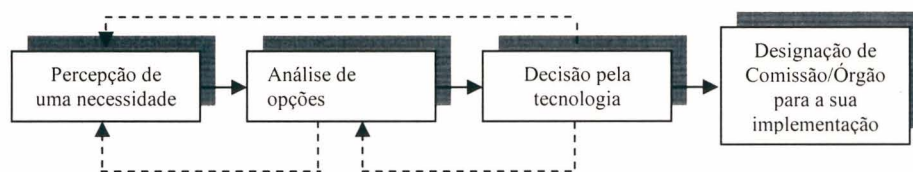


Figura 4 – Processo de apropriação de tecnologia de gestão na organização

Nesse modelo, a apropriação da tecnologia gerencial na organização parte da identificação de uma **necessidade**. Essa instância de **necessidade** pode ter percebida como um estágio em que se reconhece e se consolida uma decisão pela busca de uma tecnologia gerencial exógena como requisito para o enfrentamento de contingência interna ou externa. Essa tomada de decisão, cumpre reiterar, assenta-se em um posicionamento que combina elementos de inspiração tanto **técnica** quanto **simbólica**. Nesses termos, a organização percebe a importância de mostrar-se alinhada com os padrões de referência em gestão definidos, seja em virtude de transformações que se operam no ambiente institucional em que atua (transformações nas demandas de diferentes atores que se processa em consonância com o movimento de reforma do Estado de seu aparelho), sejam aquelas legitimadas pela prática recorrente no campo privado.

A **análise das opções disponíveis** constitui fase em que um conhecimento específico, um evento pré-existente, ou a influência de agentes exógenos (especialmente empresas de consultoria), exercem substancial influência. Cumpre assinalar que essa fase não é estanque em relação à primeira, senão operam ambas de forma recursiva influenciando-se mutuamente.<sup>140</sup> Assim, já por ocasião da definição da **necessidade**, algumas **opções** são consideradas; e a análise das opções, por sua vez, influencia uma nova definição de **necessidade**.

A **decisão pela tecnologia**, que também é recursiva em relação às demais, é fortemente influenciada pelas características da tecnologia em relação aos padrões de gestão que caracterizam a organização, especificamente a aderência em termos de elementos culturais, perfil das pessoas, entre outros fatores.

<sup>140</sup> Essa relação recursiva – que pretende sugerir um fluxo circular virtuoso de mútua influência – é demonstrada pelas linhas tracejadas expressas na Figura 4.

Por fim, a **designação de comissão**, ou mesmo a estruturação de uma unidade funcional destinada a promover a implantação do programa, revela-se prática corrente em organizações públicas como instrumento de formulação e implementação de políticas ou programas que venham a trazer inovações.

### 3.1.2.2 Processo principal de estudo

O foco dessa pesquisa, todavia, está concentrado no estágio seguinte, ou seja, no processo de **absorção** desse conteúdo gerencial, e, neste contexto, com especial ênfase na fase de assimilação crítica dos conceitos. O processo de absorção, segundo os propósitos e objetivos específicos da pesquisa, refere-se àquele que promove a integração do conteúdo gerencial exógeno ao particular sistema de gestão da organização.

Os elementos do conceito de **redução sociológica**, essencialmente, e os conceitos de antropofagia organizacional, de tradução e de formalismo, em caráter subsidiário, constituem os referenciais para a análise e compreensão do fenômeno focal do estudo afeto ao **processo de absorção** das tecnologias de gestão que constituem o objeto deste estudo.

A configuração inicial desse processo – que descreve, em essência, a suposição fundamental de pesquisa – observa as fases identificadas na Figura 5.

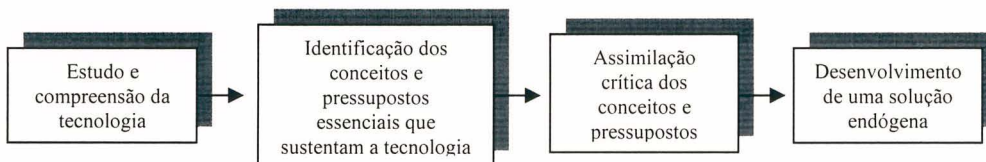


Figura 5 – Processo de absorção de tecnologias de gestão

A descrição e a análise desse processo permitiram, além de alcançar o objetivo principal da pesquisa, melhor compreender como se processa a absorção de tecnologias gerenciais pela organização, e que especificidades envolvem esse fenômeno.

Considerando a análise do referencial da redução sociológica realizada no Capítulo 2, pode-se aproximar as categorias analíticas 1 e 2 com o **processo de**

**apropriação** das tecnologias, e as categorias 3, 4 e 5, ainda que não exclusivamente, ao **processo de absorção** das tecnologias gerenciais.

### 3.1.3 Suposição inicial de pesquisa

A suposição inicial de pesquisa assenta-se na contribuição do referencial da redução sociológica para o campo da gestão das organizações, propondo que a organização, no contexto do setor público, transforma seu sistema de gestão não somente por tensões de origem interna, mas pela apropriação de conteúdo gerencial exógeno, e, nesse caso, sobretudo pelo reconhecimento e assimilação crítica dos conceitos e pressupostos a eles subjacentes, seguida pela produção de soluções instrumentais endogenamente orientadas.

## 3.2 Natureza do estudo

Considerando a natureza e contexto em que se insere o fenômeno estudado, a posição e os interesses do pesquisador em relação ao tema, e os limites impostos à investigação, a abordagem da pesquisa caracteriza-se como qualitativa. A pesquisa qualitativa é um campo em formação nas ciências sociais, mas que não rivaliza com a pesquisa quantitativa, senão a complementa e desenvolve (SILVERMAN, 2009, p. 55).

Nessa perspectiva de investigação, a ênfase recai “*sobre as qualidades das entidades e sobre os processos e os significados*” não quantificáveis em termos de frequência, intensidade ou volume (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 22), buscando-se “*descrever, compreender e explicar comportamentos, discursos e situações*” (MARTINS, 2006, p. 23). Nessa mesma linha, Vieira (2006, p. 15) associa à pesquisa qualitativa a característica de atribuir “*importância fundamental à descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que o envolvem, aos depoimentos dos atores sociais envolvidos, aos discursos, aos significados e aos contextos.*”

O estudo assume, portanto, um caráter eminentemente analítico, com foco no processo de absorção de tecnologias gerenciais em uma organização pública, cujo principal nível de análise é o organizacional, admitindo-se interfaces com o nível do campo (VIEIRA, 2006).

Coerente também com as finalidades de um estudo dessa natureza, que investiga um fenômeno organizacional emergente, de elevada complexidade e ainda relativamente

pouco conhecido, optou-se pela abordagem a partir de um *estudo de caso*, considerada adequada como estratégia de investigação empírica orientada para o estudo de “*um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real*”, especialmente quando “*os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos*” (YIN, 2005, p. 32). O estudo de caso, por requerer uma investigação aprofundada e contextualizada do fenômeno, revelou-se profícuo à pesquisa em face das especificidades em termos de complexidade e interfaces dos objetos investigados, os quais influenciaram fortemente a sua utilização como estratégia de pesquisa (STAKE, 2000).

Nessa linha, o aspecto relativo ao contexto assume posição central no estudo de caso, e em especial para o enfrentamento do tema de pesquisa proposto. O imperativo de ampla e profunda contextualização exigido pela abordagem do estudo de caso é coerente com a ênfase que o contexto alcança não somente na construção do problema de pesquisa mas no referencial teórico e metodológico que o ampara. A opção pelo estudo de caso observa, ainda, os critérios indicados por Yin (2005) especificamente no que diz respeito ao tipo de questão de pesquisa, ao controle do pesquisador sobre o fenômeno, e ao foco da investigação (YIN, 2005, p. 32).

Orientado pelos predicados de importância, eficácia e suficiência assinalado por Martins (2006) como essenciais a uma pesquisa baseada na estratégia de estudo de caso, define-se a investigação como um estudo do tipo incorporado, com múltiplas unidades de análise (YIN, 2005, p. 61). A abordagem de mais de uma unidade de análise em um estudo de caso único ocorre quando uma ou mais subunidades de análise constituem o objeto de investigação (YIN, 2005). Os objetos de investigação, neste estudo, são os processos de transposição de tecnologias gerenciais. As **unidades de análise** são, portanto, as tecnologias gerenciais apropriadas pela organização: a **gestão pela qualidade**; e, nesse contexto, a **certificação ISO 9001:2000**.

O delineamento da pesquisa assume, ainda, um caráter seccional com perspectiva histórica, assim definido porque, a despeito da coleta de dados se processar em período específico, propõe-se a resgatar, mediante pesquisa documental e relatos, informações de períodos passados. Nesse formato de investigação, identificado por Vieira (2006) como longitudinal, “*o foco está no fenômeno e na forma como se caracteriza no*

*momento da coleta, e os dados resgatados do passado são, normalmente, utilizados para explicar a configuração atual do fenômeno” (VIEIRA, 2006, p. 21).*

### **3.3 O caso de estudo**

Coerente com as exigências de acesso aos dados, especialmente aos relatos de entrevista, contato com elementos documentais e trânsito na organização focal, indispensável à consecução do estudo com a profundidade requerida pelo tema de pesquisa a partir da estratégia de investigação adotada – o estudo de caso –, a pesquisa foi conduzida junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Assinala-se ainda, para fins de assentamento metodológico, que os interesses e relações do pesquisador com a intersecção dos campos acadêmico – na qualidade de professor e de pesquisador nas áreas de teorias organizacionais e administração pública – e profissional – como servidor público – influenciam sobremaneira, tanto a definição do tema e questão de pesquisa, quanto as opções teórica e metodológica.

No que se refere ao processo de interação com o campo de estudo, com mais destaque em relação às atividades de coleta de dados, cumpre referir que o ambiente organizacional do Tribunal de Contas do Estado reveste-se de especificidades que influenciaram fortemente a pesquisa. A primeira delas é o envolvimento direto do pesquisador, que é servidor efetivo do órgão desde fevereiro de 1994, havendo, no curso desse período, desempenhado funções de auditoria externa, de análise e instrução processual interna, e de assessoria superior junto às direções administrativa e de controle externo, bem como no Ministério Público de Contas. Nessa trajetória, diferentes experiências se interseccionam com o fenômeno estudado, fato que impõe, necessariamente, uma perspectiva pessoal sobre a leitura que suporta não somente a captura de dados mas todo o esforço de investigação.

Um segundo aspecto a assinalar diz respeito ao conhecimento do objeto investigado e às relações pessoais que o pesquisador possui com parcela substancial dos entrevistados que, se por um lado permitiu profundo acesso a relatos esclarecedores sobre o fenômeno, também por esse motivo inibiu a realização de gravações das entrevistas.

O juízo que se faz sobre a experiência é positivo na medida em que proporcionou acesso amplo e em profundidade, com plenas condições de realização em termos de disponibilidade e colaboração por parte das diferentes pessoas e instâncias.

### 3.4 Coleta e análise de dados

Segundo Godoy (2006, p. 133), “*a pesquisa qualitativa é multimétodo por excelência e utiliza variadas fontes de informação*”. Coerente com essa diversidade, além da natureza e especificidades de uma investigação conduzida na forma de estudo de caso com finalidade essencialmente analítica, as técnicas de coleta e de análise de dados foram múltiplas, não somente com o propósito de oferecer maior confiabilidade às conclusões (MARTINS, 2006), mas de obter diferentes perspectivas do complexo fenômeno estudado. Tal postura converge para o que se denomina de triangulação (FLICK, 2004).

Triviños (1987, p. 138) define como objetivo da *triangulação* dos dados a busca da “*máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco do estudo.*” Nesse particular, Silverman (2009) refere entre os desafios da pesquisa qualitativa a sua interação com os aspectos da **confiabilidade** (consistência e replicabilidade) e especialmente da **validade**, dado que sua origem está relacionada aos pressupostos que fundamentam a pesquisa quantitativa. Nesses termos, especialmente no que diz respeito ao quesito da validade em pesquisa qualitativa, a abordagem de Silverman (2009, p. 261)<sup>141</sup> indica o imperativo de conferir significado específico ao que se entende por **triangulação** (comumente tomada como a adoção de múltiplos métodos) e por **validação do respondente**, ou seja, “*Retornar os achados aos sujeitos*”.

No caso estudado, a multiplicidade de fontes de dados contribuiu sobremaneira não somente para evidenciar o conteúdo dos materiais pesquisados, mas, especialmente no caso dos relatos de entrevistas, para revelar detalhes, perspectivas pessoais e especificidades históricas capazes de preencher lacunas que a organização formal revela. Nesses termos, a triangulação não tem como propósito garantir a obtenção das mesmas conclusões, tampouco a finalidade de produzir uma representação mais verdadeira, mas, pela via da combinação e complementação de dados, gerar uma explicação mais ampla do

---

<sup>141</sup> Silverman (2009, p. 261) sustenta que os métodos de triangulação e de validação do respondente “*são, em geral, inapropriados para a pesquisa qualitativa*”.



fenômeno (DENZIN; LINCOLN, 2000 *apud* SILVERMAN, 2009, p. 262). Também a validação do respondente mereceu neste estudo uma interpretação particular em face das especificidades da relação do pesquisador com a organização e com os atores pesquisados. Essa relação não permitiu a produção de notas de entrevista transcritas passíveis de serem referendadas pelos respondentes. Em face disso, a análise de dados e a captura dos conceitos e pressupostos essenciais das tecnologias estudadas foram realizados em dois estágios:

- 1ª – a partir da **análise da literatura** sobre gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000;
- 2ª – a partir da **análise documental**: registros em manuais, normas e demais documentos internos do Tribunal de Contas e sítios institucionais na intranet e internet.

### 3.4.1 Técnicas de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados, adotadas de forma alternada no curso da pesquisa, foram as seguintes:

- Análise documental,
- Entrevistas não estruturadas e semi-estruturadas, e
- Observação

A **análise documental** constituiu especial e consistente fonte de dados para a compreensão do fenômeno e desenvolvimento da pesquisa. Constituiu a fonte primeira de coleta de dados da pesquisa, vindo a revelar-se também como uma das mais profícuas.

Considerando a natureza formal da organização estudada, os documentos, projetos, demonstrativos, contratos, publicações enfim, registrados em processos administrativos e/ou arquivados foram, sem restrições, disponibilizados para consulta, revelando-se ricas e detalhadas fontes de dados. Além dessas, outras fontes de dados documentais como os informativos específicos relacionados a cada um dos programas desenvolvidos (objetos de análise) – **gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000**

–, documentos estes com ampla divulgação não somente no âmbito da organização como na mídia foram também utilizados como subsídio de pesquisa.

As **entrevistas** identificam-se com pesquisas cujo propósito é o desenvolvimento de conceitos, o esclarecimento ou o enriquecimento sobre o significado de situações, comportamentos e atitudes (MATTOS, 2005). Coerente com as especificidades do estudo foram realizadas inicialmente entrevistas **não estruturadas** (processo de apropriação das tecnologias gerenciais) e, posteriormente, realizadas entrevistas tanto **semi-estruturadas** como **não estruturadas**, observadas as especificidades do conteúdo a ser pesquisado e os critérios de conveniência e oportunidade para a sua realização.

As entrevistas semi-estruturadas partem de um roteiro previamente definido, mas se admite sua flexibilização, especialmente em busca de esclarecimentos ou aprofundamentos de pontos não previstos mas de interesse para a pesquisa (APPOLINÁRIO, 2006). O foco do estudo revela-se coerente com isso, tendo em vista a necessidade de investigar em profundidade a natureza dos fatores que afetam o fenômeno sob investigação.

Mattos (2005) propõe a aproximação da análise de entrevistas em relação à análise pragmática de linguagem, sustentado na proposição de que “*a entrevista não-estruturada ou semi-estruturada realmente é uma forma especial de conversação*” (MATTOS, 2005, p.826). A entrevista não estruturada assumiu uma posição de destaque em momentos ou situações específicas ao longo estudo (coleta e análise, concomitantemente), notadamente em virtude das sutilezas e especificidades que envolvem não somente a compreensão do fenômeno sob investigação, mas as relações entre o pesquisador e o campo.

A entrevista não estruturada, apesar de não recomendada por Roesch (1996, p. 150) por entender que a fala livre, “*sem interrupção ou intervenção*” pode conduzir à produção de materiais de difícil análise, é para fins deste estudo, percebida como um instrumento que facilita, em relação às pessoas-fonte, a coleta de relatos mais detalhados, espontâneos, perspectivas e sentimentos mais pessoais e profundos; portanto, mais ricos em termos de conteúdo. Em que pese, ainda, a exigência assinalada por Appolinário (2006), de

habilidades relacionais e comunicativas que esta particular estratégia de coleta de dados impõe ao pesquisador, entende-se que as especificidades das relações que se estabelecem entre os atores organizacionais e o objeto de pesquisa exigiram a adoção, por vezes, da prática de entrevistas com feições menos rígidas e formais. É importante reconhecer aqui, como inerente à abordagem qualitativa de investigação científica, que os dados coletados sob a forma de relatos constituem-se interpretações que os atores fazem do fenômeno, as quais, por sua vez, juntamente com as observações e leitura de elementos documentais, serão também objetos de interpretação por parte do pesquisador.

Dada a interação e a inevitável influência mútua (RAPLEY, 2004) que se estabelece na interação entre entrevistado e entrevistador, Mattos (2005, p. 826) destaca que

há sempre um significado de ação para além do significado temático da conversação. Os atores, principalmente o entrevistado, “fazem” ali muita coisa – e o sinalizam – enquanto articulam perguntas, respostas ou interferem nelas. Ora, é falso interpretar o que alguém “disse” sem se perguntar também o que, na ocasião, “deu a entender”, o que sinalizava para além do que dizia, enfim, o que também fazia ao responder tais e tais perguntas.

As entrevistas forneceram dados que permitiram identificar as diferentes percepções das pessoas-fonte, e as interpretações que constroem em relação ao fenômeno estudado (SILVERMAN, 2003; 2009), com destaque para: a compreensão do alcance da tecnologia e dos seus fundamentos conceituais; a crença na sua efetiva aderência e validade para a gestão da organização; o papel (envolvimento) dos diferentes atores com o processo de absorção das tecnologias.

O processo de coleta de dados sob a forma de entrevistas conduziu à recorrência de contatos com algumas pessoas-fonte, fato que pode sugerir um caráter transformador da entrevista. Essa transformação promovida pelo processo de entrevista não advém somente da interação que se estabeleceu entre as partes envolvidas (entrevistador e entrevistado), mas do próprio aprendizado decorrente das reflexões, desconstruções e reconstruções realizadas pelas pessoas-fonte em relação ao fenômeno focal (FONTANA; FREY, 2000).

A escolha das pessoas para a entrevista observou, inicialmente, um critério de estratificação, assim entendida a busca de representantes nos diferentes segmentos da

organização (APPOLINÁRIO, 2006), procurando diferentes perspectivas. Em cada um desses estratos organizacionais, os critérios de acessibilidade, disponibilidade e de conveniência, fundamentalmente, balizaram os contatos para entrevistas, que foram realizadas segundo o princípio da saturação referido por Glaser e Strauss (1967, *apud* GODOI; MATTOS, 2006, p. 309), assim entendido como o estágio em que se dá a percepção de confiança empírica do pesquisador em relação a cada categoria de pesquisa, tanto pela recorrência dos dados, quanto pela ausência de novos elementos capazes de contribuir para a compreensão do fenômeno.

Foram realizadas 12 entrevistas com pessoas em diferentes níveis hierárquicos do Tribunal de Contas, desde ex-Diretores a servidores com atuação em órgãos de linha e de assessoria. As entrevistas realizadas na fase inicial da pesquisa de campo, envolvendo o processo de apropriação das tecnologias gerenciais estudadas foram do tipo não estruturada, pois a natureza dos dados que se pretendia levantar – necessários a uma reconstrução histórica do fenômeno investigado – assim sinalizava.

Na fase seguinte, de investigação do processo de absorção dos objetos estudados, foram empreendidas tanto entrevistas não estruturadas, quanto semi-estruturadas.

A **observação** como técnica de coleta de dados desenvolveu-se de forma complementar à maior parte dos dados coletados a partir das demais técnicas de coleta. O registro dos dados obtidos pela observação deu-se, consoante sugerido por Spradley (1979 *apud* SILVERMAN, 2009, p. 256) mediante “*anotações curtas feitas no momento*” e “*anotações expandidas*” realizadas posteriormente.

Em casos específicos, destacadamente em eventos informais de discussão de assuntos afetos aos fenômenos estudados ou interação com pessoas em seus ambientes de trabalho, os elementos qualitativos dali advindos revelaram-se bastante interessantes e férteis no fornecimento de dados a serem posteriormente interpretados.

Em suma, especificamente no que diz respeito ao componente essencial dessa pesquisa – a identificação dos pressupostos e especialmente dos **conceitos** e subjacentes às tecnologias gerenciais estudadas –, pode-se perceber que **diferentes dimensões do**

**fenômeno** (em termos de profundidade) foram percebidas a partir das **distintas técnicas de coleta de dados**.

Quadro 8 – Relação: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos

<b>Instrumentos de coleta</b>	<b>Tipos de elementos</b>	<b>Exemplos</b>
Entrevista	Conceitos <b>aparentes</b>	Melhoria contínua, liderança, capacitação, cliente etc.
Análise documental	Conceitos <b>essenciais</b>	Padronização, formalização, eficiência, planejamento etc.
Observação	Pressupostos <b>substantivos</b>	Individualismo, formalismo etc.

Fonte: elaborado pelo autor

No que se refere ao aspecto particular de evidenciar os principais conceitos e, por conseguinte, pressupostos de organização também associados às tecnologias estudadas, as entrevistas realizadas tenderam a evidenciar aqueles conceitos que revelam a expressão mais aparente da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, predominantemente alinhados aos explicitados por Fischer *et al.* (1995) e referenciada na literatura especializada, de inspiração mais aplicada e instrumental. Avançando para a análise documental pode-se perceber, a partir de uma análise mais rigorosa sobre o conteúdo dos enunciados ali contidos, a predominância dos conceitos essenciais relacionados a essas duas tecnologias estudadas, quais sejam, aqueles que se pode identificar com o pensamento administrativo clássico. A observação como técnica de coleta de dados, entretanto, permitiu a partir de um conjunto de sinais, práticas e demais evidências, perceber a coexistência daquilo que se definiu no âmbito dessa pesquisa como pressupostos substantivos inerentes ao processo de transposição da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 para o Tribunal de Contas do Estado.

### 3.4.2 Procedimentos de coleta dos dados

O contato inicial com a administração do TCE com vistas à realização da pesquisa de campo no TCE-RS ocorreu em outubro de 2007, no Gabinete da Vice-Presidência; sendo que, após aprovado o projeto de pesquisa para a tese (11-03-2008), os contatos para início dos procedimentos de coleta de dados foram iniciados em 28-03-2008 e 31-03-2008, junto à Direção-Geral.

Em 31-03-2008 foi realizada a captura do Plano Estratégico para o período 2008-2011 através do sítio institucional do TCE-RS em, além de dados sobre o programa de gestão pela qualidade no Órgão, iniciando-se o processo de coleta preliminar de dados já balizada pelas deliberações havidas na defesa do projeto de tese.

Nos meses de abril e maio foram realizadas as reconfigurações no referencial teórico, especialmente a constituição inicial das seções relacionadas à gestão pela qualidade e ao planejamento estratégico, concomitantemente com a coleta de dados gerais, tais como o histórico dos programas, regulamentação (resoluções e instruções normativas). Iniciou-se nesse período também a identificação de pessoas-fonte para entrevista e os contatos iniciais com vistas a verificar disponibilidade, interesse e necessidade de agendamento.

Foram realizadas, além de contatos iniciais junto à Direção-Geral e à Assessoria de Planejamento e Gestão, à Assessoria de Orçamento e Finanças, à Corregedoria do Tribunal de Contas, ao Gabinete do Conselheiro Cezar Miola, à Assessoria Técnica da Direção de Controle e Fiscalização, e ao Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul um conjunto de doze entrevistas não estruturadas e semiestruturadas no período de 27-05-2008 a 20-11-2008 com a finalidade de: conhecer mais detalhadamente os antecedentes e as origens dos programas e suas inter-relações, identificar fases e elementos específicos necessários ao seguimento da pesquisa.

O processo de coleta de dados para a análise do processo de apropriação das tecnologias gerenciais no TCE iniciou-se com a realização de entrevistas não estruturadas, tanto em razão da amplitude inicial do tema, quanto pela necessidade de uma melhor explicitação do objeto de pesquisa para as pessoas-fontes. No desenvolvimento desse processo de coleta inicial, algumas categorias foram se delineando (revelando-se

recorrentes), o que permitiu a realização de entrevistas subseqüentes de forma mais estruturada e, portanto, mais focadas e aprofundadas.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com base no roteiro geral apresentado no **Apêndice A**, devidamente detalhado no momento da entrevista segundo as possibilidades, tópicos, questões ou incidentes específicos que as oportunidades ensejavam. As entrevistas foram realizadas sempre nas dependências do Tribunal de Contas e com foco naqueles atores que participaram ativamente do processo de apropriação, inicialmente da gestão pela qualidade, e, posteriormente, do planejamento estratégico e da certificação ISO 9001.

Os critérios para a seleção das pessoas entrevistadas foi o seguinte: participação ativa nas fases de introdução e de implementação das tecnologias; envolvimento direto na concepção e uso das tecnologias; conhecimento sobre as tecnologias; e disponibilidade.

O acesso às pessoas-fonte foi facilitado pelo conhecimento do ambiente organizacional – estrutura e relações. Permitiu rapidamente identificar as pessoas-fonte, bem como aquelas que no passado ocuparam posições importantes para a pesquisa. A confiança e a disponibilidade das pessoas, inclusive a colaboração motivada por relações pessoais constitui aspecto a ser destacado.

No que se refere à análise documental, constituíram as principais fontes de dados:

1. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995);
2. Manual do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP, o documento registrado sob a codificação MT-APG-0100;
3. Manual da qualidade do TCE:
  - MQ-AGCI-0101 – Capítulo 1 (versão 09) Data 11-03-2008;
  - MQ-AGCI-0102 – Capítulo 2 (versão 03) Data 11-03-2008;
  - MQ-AGCI-0103 – Capítulo 3 (versão 09) Data 11-03-2008;
  - MQ-AGCI-0104 – Capítulo 4 (versão 05) Data 11-03-2008;

- MQ-AGCI-0105 – Capítulo 5 (versão 12) Data 19-09-2008;
- MQ-AGCI-0106 – Capítulo 6 (versão 06) Data 11-03-2008;
- MQ-AGCI-0107 – Capítulo 7 (versão 08) Data 27-10-2008;
- MQ-AGCI-0108 – Capítulo 8 (versão 11) Data 19-09-2008.

4. Manual de Padronização da Documentação do TCE;

- POP-AGCI-0004 – (versão 17) Data 15-04-2007.

5. Pasta de Padrões do TCE-RS

6. NBR ISO 9000:2005

7. NBR ISO 9001:2000

8. Resoluções nº 802/08, 740/06, 731/05, 714/05, entre outras.

9. Instruções Normativas nº 32/08, 10/06, entre outras.

10. Publicações dos Planos estratégicos do TCE/RS:<sup>142</sup>

- 2005–2008
- 2006–2009
- 2007–2010
- 2008–2011

11. Apostilas:

- VI Curso de preparação, treinamento e aperfeiçoamento para Auditores Públicos Externos: **RS 658.562 G267e** 2000 (26-09-2000).

---

<sup>142</sup> Sítio da AGCI na intranet do Tribunal de Contas (<http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/AGCI>) – último acesso em 27-11-2008.



- Curso de Gerenciamento pela Qualidade Total: **658.562 T822g 1998** (26-09-2000).

Relativamente à observação, constituíram os principais aspectos:

- Dinâmica e funcionamento da Assessoria de Gestão e Controle Interno;
- Dinâmica e funcionamento de Unidades Gerenciais Básicas do TCE: Assessoria de Orçamento e Finanças – ASSOF e Ministério Público de Contas –MPC.

Fontes de *insights* importantes para a condução da pesquisa foram obtidas a partir da realização de exercícios sobre o tema “transposição de tecnologias gerenciais para o setor público” em aulas e seminários que foram realizados paralelamente:

- Atividade em grupo e discussão em aula na disciplina de “*Planejamento e organização do trabalho*” (fevereiro e março de 2008 – 48h) e “*Gestão da Mudança Organizacional*” (outubro e novembro de 2008 – 32h) no Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Setor Público. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP;
- Atividades interativas de fórum (assíncrona) e *chat* (síncrona) na disciplina de “*Gestão da Mudança no Setor Público*” no Curso de Especialização em Administração Pública Eficaz – CEAPE (terceira edição), na modalidade de educação a distância. Escola de Administração da UFRGS (abril de 2008);
- Seminário “*Transposição de tecnologias gerenciais em organizações públicas: limitações e potencialidades*”, no Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo (5h/aula). Escola Superior de Gestão e Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (15 de maio de 2008).
- Curso de Competências em Gestão Pública – disciplina de “*Elementos de Administração e Gestão Estratégica*” – promovido pela Fundação Getulio Vargas para Promotores de Justiça na condição de gestores de Promotorias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (novembro de 2008 – 16h).

### 3.4.3 Técnica de análise dos dados

Os dados são representações que relacionam uma realidade empírica a um sistema simbólico (STABLEIN, 2001). As três fontes de dados forneceram relevantes subsídios para a análise, mas os elementos documentais pesquisados e relatos de entrevista assumem especial destaque em termos de conteúdo, justamente pelo fato de constituírem, respectivamente, o discurso formal e uma memória fragmentada em diferentes perspectivas paralelas de diferentes atores.

A principal técnica de análise dos dados textuais levantados principalmente a partir da conjugação das duas primeiras técnicas de coleta indicadas – análise documental e entrevista – foi a análise qualitativa de conteúdo levada a efeito a partir de sua perspectiva global (FLICK, 2004).

Um de seus aspectos essenciais é o emprego de categorias, obtidas, com frequência, de modelos teóricos: as categorias são trazidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste, embora sejam, repetidas vezes, avaliadas contrastivamente a esse material e, se necessário, modificadas. FLICK, 2004, p. 202).

A opção assentou-se no potencial desta técnica em revelar elementos explícitos e, especialmente implícitos contidos nas diferentes formas de manifestação dos atores envolvidos nos processos focais do estudo – documentos, manuais, formulários, relatórios, projetos, relatos (verbalizados e escritos) e ações. A relevância dessa modalidade de análise de conteúdo reside, portanto, no fato de que os elementos necessários à compreensão do fenômeno estudado, orientado pela questão inicial de pesquisa, não podem ser diretamente capturados na intensidade necessária à investigação pretendida.

A captura de conteúdos implícitos aos dados destacou-se nos dados colhidos a partir da análise documental, em que os principais elementos extraídos, e centrais na pesquisa, são os conceitos e pressupostos relacionados às tecnologias gerenciais que constituem os objetos de análise da pesquisa.

Os relatos de entrevista foram colhidos em anotações, e, após, reconstituídos em trechos e analisados. A análise dos dados coletados nas entrevistas exige que se reconheça a construção dos relatos como um resgate de fragmentos particulares do passado,

selecionados pelo entrevistado (pessoa-fonte) e combinados sob forte influência de elementos do presente.

Nesse sentido, segundo Flick (2004), os relatos são representações produzidas pelos respondentes.

A pesquisa qualitativa torna-se um processo contínuo de construção de versões da realidade. A versão que alguém apresenta em uma entrevista não necessariamente corresponde à versão que essa pessoa teria formulado no momento em que o evento relatado ocorreu; não necessariamente corresponde à versão que ela teria dado a outro pesquisador com uma questão de pesquisa diferente. O pesquisador, o qual interpreta sua entrevista e a apresenta como parte de sua descoberta, produz uma nova versão do todo. (FLICK, 2004, p. 25)

Appolinário (2006, p. 161) refere, em síntese, que a análise de conteúdo tem como propósito essencial identificar o significado dos elementos textuais, gerando como produto final “*a interpretação teórica das categorias que emergem do material pesquisado – muito embora essas categorias possam já ter sido definidas a priori, segundo alguma teoria da preferência do pesquisador.*” Esse foi o caso.

Nessa pesquisa as categorias centrais de análise, conforme já demonstrado, foram extraídas do conceito de **redução sociológica** e adotadas como referencial para a compreensão dos processos de transposição de tecnologias gerenciais – a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000. Os dados coletados foram então analisados à luz de cada uma das cinco categorias analíticas construídas.

#### 4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Tendo como referência o modelo de pesquisa inicialmente delineado, e como propósito os objetivos do estudo, os dados coletados a partir da **análise documental**, das **entrevistas** e das **observações** realizadas foram analisados e interpretados à luz do referencial teórico e metodológico constituído. Esse processo produziu, no curso da pesquisa, sucessivos e virtuosos ciclos de análise e reconfiguração especialmente do marco teórico por via de ampliações, supressões e rearticulações de componentes referenciais, com as conseqüentes reinterpretações dos dados obtidos.

A coleta e análise dos dados foi realizada a partir das categorias erigidas do referencial da redução sociológica, e explicitadas no capítulo referente ao método de investigação, com o propósito de verificar o seu potencial explicativo em relação ao fenômeno da transposição de tecnologias de gestão no âmbito de uma organização pública.

As categorias de análise foram relacionadas aos dois processos identificados com o fenômeno de estudo – o de **apropriação** e o de **absorção** de conteúdo gerencial exógeno –, conforme explicitado no Quadro 9 (ainda que não se limitem a cada um deles nos termos indicados).

Quadro 9 – Processos de apropriação e absorção de tecnologias gerenciais e categorias de análise

<i>Processos do fenômeno de transposição de tecnologias</i>	<i>Categorias de análise</i>
<i>Processo de <b>apropriação</b> de tecnologias gerenciais</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Percepção do contexto:</b> identificação e consideração das transformações no contexto de inserção da organização;</li> <li>• <b>Permeabilidade da organização</b> a inovações gerenciais;</li> </ul>
<i>Processo de <b>absorção</b> de tecnologias gerenciais</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comprometimento e autonomia de pensamento</b> dos agentes com a organização e a administração pública; e oposição a atitude subordinada e reprodutivista;</li> <li>• <b>Identificação dos conceitos e pressupostos</b> essenciais das tecnologias;</li> <li>• <b>Ressignificação de conceitos</b> subjacentes às tecnologias e <b>construção de uma solução gerencial endogenamente orientada.</b></li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor

Sobrevém à análise dos dados coletados à luz do marco teórico fundamental do estudo, uma discussão acerca da contribuição da redução sociológica para o estudo e a análise organizacional, com foco no processo de transposição de conteúdo gerencial entre contextos institucionais distintos – o privado e o público. No caso estudado – uma organização pública de controle – a transposição das tecnologias da gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000, acerca-se de especificidades que marcam a história, a natureza e o contexto em que o Órgão se insere.

#### 4.1 Considerações iniciais

Assume-se que o **controle** é uma categoria central em **gestão**. A função controle exercida pelo Tribunal de Contas, em particular, se destaca no contexto contemporâneo em que predomina a configuração conceitual da administração pública gerencial, a qual se revela dotada de forte inspiração neoclássica. Perceber a intensificação do controle no campo da administração pública, em especial em um momento de fortalecimento das instituições democráticas e de crescimento do nível de envolvimento da sociedade, contribui para a explicação dos movimentos de incursão da organização estudada no processo de apropriação de tecnologias gerenciais em busca de legitimidade.

Na administração pública, onde as demandas sociais geram tensões que podem ser consideradas de comportamento tipicamente crescente em contraste com a limitada capacidade de oferta dos correspondentes bens e serviços públicos, mais tem se firmado a função controle orientada pela noção de racionalidade alocativa. O contexto institucional, em suas expressões estrutural e conjuntural, por sua vez, influencia fortemente a geração de um espaço propício à ascensão dos valores do **controle** e da **racionalidade instrumental**. Coerente como isso, a posição (competências e atuação) do TCE na estrutura do Estado, os espaços e grupos de poder que se conformam no seu interior (membros do Tribunal – os julgadores –, corpo técnico etc.), bem como a natureza das relações que se estabelecem entre eles, acentuam o controle como valor a ser preservado e reforçado no âmbito da instituição. Nesses termos, as tecnologias gerenciais estudadas não somente encerram em sua essência esse propósito, como resultou bastante explícita a sua utilização e coerência com essa finalidade no sistema de gestão do Tribunal de Contas do Estado.

Em relação ao campo do controle da administração pública, e sob uma perspectiva temporal mais estendida, os Tribunais de Contas podem ser reconhecidos como órgãos em franco processo de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Após a passagem por um período de questionamento em torno de seu papel no arranjo da administração pública (SPECK, 2000) – notadamente nos estágios iniciais da ascensão da administração pública gerencial (ARANTES *et al.*, 2005) –, esses Tribunais passaram a assumir uma posição de destaque no campo da gestão pública; contexto este percebido como em processo de reestruturação (reconfiguração de forças, competências e espaços, nas dimensões técnica e simbólica).

Admitindo-se, portanto, que o campo do controle está em processo de transformação que alcança alguns de seus elementos valorativos e estruturais, seja pelas tensões externas, seja pelas ações e reações internas produzidas por seus agentes e órgãos constituintes<sup>143</sup>, estes buscam promover entre si ações de articulação e **integração** tanto quanto de **diferenciação**. Em caráter complementar de análise, pode-se sinalizar a compreensão desse fenômeno à luz dos conceitos de **estruturação** e **homogeneização** dos campos institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005).<sup>144</sup> Conforme DiMaggio e Powel (2005), o estágio de estruturação envolve a integração entre diferentes atores do campo, como é o caso das relações que se estabelecem entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público, o Ministério Público de Contas, a Assembléia Legislativa, a Polícia Federal etc. (mediante convênios ou outras formas de atuação conjunta e cooperação, inclusive sob o formato de forças-tarefa), impelidos pelo propósito de alcançar maior eficácia e efetividade nas suas ações institucionais, e, por conseguinte, obter maior legitimidade perante a sociedade e outros atores. O processo de homogeneização, por sua vez, no caso do campo do controle na administração pública, pode ser compreendido como um fenômeno cíclico que se desenvolve em duas etapas fundamentais: a de **diferenciação** (inovação) e a de

---

<sup>143</sup> Nesse contexto de transformações, conceitos como transparência, participação, *accountability* etc. vêm assumindo crescente destaque.

<sup>144</sup> O campo desenvolve-se segundo dois estágios principais: um primeiro, em que a diversidade é dominante, corresponde ao período em que se processa a *estruturação do campo*; e um segundo, definido pelo momento em que as organizações assumem uma tendência à *homogeneização* em termos de estrutura e processos. O primeiro estágio do processo de desenvolvimento do campo, opera-se em quatro fases, quais sejam: a) o aumento da *interação entre organizações* no campo; b) a emergência de *estruturas interorganizacionais de dominação* e de *padrões de coalizão* claramente definidos; c) o aumento na *carga de informação*; e d) o desenvolvimento de *mútua atenção entre os participantes*. No segundo estágio – o de homogeneização – observa-se, por sua vez, a ação de forças orientadas para a configuração das organizações segundo um formato similar (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

**homogeneização** (mimetismo). O foco desta pesquisa, no que diz respeito ao **processo de apropriação de tecnologias gerenciais**, situa-se no contexto do estágio de *homogeneização* do campo institucional do controle, momento em que as organizações operam no sentido de constituírem estruturas e processos dotados sejam dos mesmos elementos valorativos afetos à gestão, sejam da possibilidade de interconectarem-se e operarem de forma articulada.

Assim, em que pese a existência de tensões orientadas para a sua profunda transformação ou extinção, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a Lei Complementar nº 101/2000 têm depositado sobre esses Órgãos de controle externo importantes competências.<sup>145</sup> A administração pública, no entanto, é um campo conflagrado, onde organizações encontram-se em constante busca de legitimação com vistas não somente à conservação, mas à expansão de espaços em diferentes dimensões de análise do setor público. Em um contexto de emergência de valores gerenciais, o mote da “gestão eficiente” tem sido trazido à tona para fundamentar os discursos e as ações da administração pública com vistas à consecução desse propósito.

Os esforços de legitimação do Órgão de controle, apresenta duas dimensões fundamentais: uma técnica (orientada preponderantemente para dentro) e outra simbólica (orientada especialmente para fora). Essa perspectiva de análise é coerente com os objetivos – em profundidade e instrumental – visados pela implementação de uma tecnologia de gestão abordados por Vasconcelos e Vasconcelos (2003). Ambas contribuem, contudo, para um melhor desempenho do Órgão tanto na arena orçamentária quanto na esfera da sociedade, e, por conseguinte, buscam justificar o custo de manutenção da instituição. As tecnologias de gestão, a despeito de não serem os únicos elementos a influenciar, têm um papel importante nesse processo.

Esforços orientados para a qualificação do sistema de gestão do Tribunal de Contas têm influenciado a introdução de diferentes tecnologias gerenciais que respondem a necessidades não somente técnicas mas especialmente de conteúdo simbólico. Esse fenômeno de transposição tecnológica, ao passo em que constitui importante ponto de

---

<sup>145</sup> No plano estadual, a legislação recente tem também remetido ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul atribuições complementares, ainda que já inseridas no seu rol de competências constitucionais. Exemplo disso é a Lei Estadual nº 12.980/2008, que atribui ao TCE a incumbência de acompanhar os indicadores e sinais externos de enriquecimento de agentes públicos.

pesquisa sob a ótica das implicações práticas, oferece também destacada oportunidade de investigar sob a perspectiva teórica – que constitui o objeto essencial desse estudo – a potencial contribuição do referencial da redução sociológica como recurso conceitual para explicar a apropriação e, especialmente, a absorção de tecnologias de gestão em uma organização pública.

A análise e a interpretação dos dados observam, inicialmente, a forma como os objetos de estudo (YIN, 2005) se articulam, seguindo-se a abordagem dos processos de **apropriação** e de **absorção** das tecnologias de gestão sob exame.

#### 4.2 Articulação entre as tecnologias gerenciais estudadas

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, como qualquer **organização** possui um **sistema de gestão** que o caracteriza, constituindo uma das suas expressões estruturais. Para fins de análise, assume-se que a dimensão formal do sistema de gestão do Tribunal de Contas assenta-se em **pressupostos** e **conceitos instrumentais** erigidos sob a influência predominante do pensamento clássico de inspiração taylorista-fayolista e da burocracia quando tomada como modelo de organização.

Interage com essa dimensão formal, um arranjo de relações interpessoais – baseadas em **pressupostos substantivos** – que se estabelecem entre os membros e grupos da organização, cuja intensidade de coesão é fortemente influenciada por sentimentos de afinidade e de antagonismo interpessoal. Ambas as dimensões organizacionais – formal e informal – coexistem, influenciando-se mutuamente, inclusive para o bom funcionamento do sistema de gestão.

Em termos de marcos teóricos, a análise das transformações ocorridas na dimensão formal do sistema de gestão do Órgão é realizada, essencialmente, a partir do referencial da **redução sociológica** (RAMOS, 1996), ao passo que a dimensão informal do fenômeno recebe substancial contribuição de parte dos conceitos de **formalismo** (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966), de **jeito** (MOTTA; ALCADIPANI, 1999; BARBOSA, 1992) e de **atitude cerimonial** (MEYER; ROWAN, 1992).

Assume-se, de início, que o sistema de gestão do Órgão experimenta transformações continuamente, em diferentes níveis de intensidade, respondendo a tensões



institucionais que conformam a organização na sua relação com o campo. No caso do Tribunal de Contas essa interação com o campo é influenciadora da configuração de estrutura e processos, e, conseqüentemente, dos resultados que projeta nesse mesmo ambiente de interação institucional.

Sob uma perspectiva histórica, percebe-se que no processo de transformação da organização há eventos (ou ciclos) que imprimem mudanças mais substanciais no seu modelo de gestão. Esse é o caso do **ciclo de gerenciamento pela qualidade no TCE**, que se inicia, ainda que não formalmente, em meados da década de 1990 e se desenvolve a partir de uma sucessão de programas de introdução de tecnologias gerenciais que se combinam em uma sucessão de eventos transformadores.

Essas **tecnologias gerenciais** – a **gestão pela qualidade**<sup>146</sup> e a **certificação ISO 9001:2000** – constituem os objetos de análise deste estudo de caso (YIN, 2005). A primeira aproximação com esses objetos de análise sugere o imperativo de identificar a forma como estão articuladas essas tecnologias. Tendo em vista esse propósito, buscou-se, inicialmente, colher dados sobre os correspondentes programas de implantação dessas tecnologias em documentos formais de registro<sup>147</sup> e, após, a partir da percepção das pessoas mais diretamente envolvidas nesses processos.

Depreende-se, sobretudo dos elementos documentais e relatos coletados, que a gestão pela qualidade pode ser considerada uma **tecnologia aglutinadora**, pois além de inaugural em relação ao recente ciclo de transformação gerencial, constitui o componente maior e principal referencial delineador do atual sistema de gestão do Tribunal. Esse senso de que os valores da qualidade conferem unidade ao sistema de gestão do Tribunal de Contas está expresso em documentos que registram o sistema e buscam conferir-lhe aderência à NBR ISO 9001:2000:

O Tribunal de Contas entende o Sistema de Gestão como seu sistema único e integrador, de forma que todos os conceitos empresariais aplicáveis ao serviço público, envolvendo missão,

---

<sup>146</sup> A gestão pela qualidade no Tribunal se iniciou sob a denominação convencional de **Programa de Gestão pela Qualidade Total** – a GQT. Atualmente está em desuso o termo “*Total*”.

<sup>147</sup> Em especial o Manual do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP, o documento registrado sob a codificação MT-APG-0100, obtido junto à Assessoria de Planejamento e Gestão do TCE-RS. Este Manual foi produzido por ocasião da decisão do Tribunal de concorrer ao “*Troféu Bronze*” do PGQP. O documento, produzido pela referida Assessoria, é datado de outubro de 2005.

visão, valores, compromissos e políticas, estejam ligados diretamente aos planos estratégicos e operacionais, tanto da rotina quanto das melhorias. (Manual da Qualidade MQ-AGCI-0101, Capítulo 5 – Responsabilidade da Direção, p.4).

A este sistema adere, posteriormente, o planejamento estratégico introduzido também som a forma de um programa,<sup>148</sup> cuja apropriação não pode ser pensada de forma descontextualizada do programa de gestão pela qualidade, pois esta tecnologia revela-se intensamente relacionada em termos conceituais e práticos com o vigente sistema de gestão do Tribunal de Contas. O planejamento estratégico (processo) foi introduzido no TCE em 2002, sendo que a primeira edição do plano (documento formal resultante) foi aprovada pela Resolução nº 599, de 05 de junho de 2002, estabelecido para o período de 2002 a 2005.

A noção de **planejamento** se impôs ao sistema de gestão a partir da perspectiva que exalta a “*medição*” como condição para a gestão. A medição aqui assume o caráter de aferição, atitude que requer planejamento prévio, especialmente no que se refere à definição dos objetivos da organização. A ênfase do sistema de gestão pela qualidade no planejamento pressupõe que o alinhamento as pessoas em relação aos objetivos da organização será tanto mais efetivo quanto mais clara e compartilhada estiver a definição desses objetivos. Ainda que não explicitada, a noção de planejamento responde ao fato de que as pessoas em organização não obstante tenham a sua pauta de propósitos individuais (KATZ; KAHN, 1987; MORGAN, 1996), têm, também, parcela de seu interesse e dispêndio de esforços orientados para a sobrevivência da organização.

A **certificação ISO 9001:2000**, por sua vez, constitui o estágio de consolidação formal do sistema de gestão pela qualidade do Tribunal de Contas. O certificado, em essência, atesta a conformidade deste sistema de gestão em relação aos parâmetros definidos pela NBR ISO 9001:2000.<sup>149</sup> Este, a propósito, constitui o elemento que se sobressai em termos de expressão simbólica, o que se reputa tanto ao fato de ser o

---

<sup>148</sup> O *planejamento estratégico* e a *visão estratégica de gestão* já constituíam diretrizes formais do programa de gestão pela qualidade, conforme os itens VIII e IX da proposta de introdução do Programa no TCE (Processo nº 6027-02.00/97-9, fl. 16).

<sup>149</sup> É importante assinalar que outras tecnologias de gestão, que não constituem objeto da presente pesquisa, também integram esse mesmo sistema de gestão, como é o caso do *balanced scorecard* – BSC, a gestão por projetos, além de outras ferramentas adjacentes, como: *ISODOC* (aplicativo gerenciador de documentos do Tribunal); *ISOPROJECT* (aplicativo gerenciador de ações e projetos); *STRATEGY* (gerenciamento de indicadores de desempenho das diferentes áreas e setores do Tribunal de Contas).

programa mais recente (registro alcançado em 2005), quanto à sua extensão e impacto sobre o sistema de gestão. É importante assinalar que, distintamente do que ocorre em geral nas organizações certificadas pela ISO 9001:2000, no Tribunal de Contas a totalidade dos processos são certificados.

O desejo de certificar o Sistema de Gestão do TCE/RS, segundo a Norma ABNT ISO 9001:2000, nasceu durante a elaboração do Planejamento Estratégico. Transformou-se em uma ação, cujo prazo de execução assinalava para dezembro de 2004.

Este objetivo foi plenamente atingido, tendo acontecido a pré-auditoria com a Certificadora *British Standards Institution* (BSI) em outubro de 2004 e a auditoria final (ou de certificação) em dezembro do mesmo ano. Na oportunidade, o Sistema de Gestão do TCE/RS foi indicado para obter a certificação, que resultou no Certificado de nº FS 89873. Significa, pois, que a Instituição mantém um sistema que segue as melhores práticas de gestão do mundo.

[...]

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é o primeiro a certificar todos os processos, ou seja, o Sistema de Gestão está implementado em todas as Unidades. [...]

Podemos citar alguns benefícios já identificados com o desenvolvimento deste processo, como sendo: a elaboração do planejamento; a definição de responsabilidade para o atingimento das diretrizes; o desdobramento das diretrizes, através dos respectivos planos de ação e cronogramas de desenvolvimento; a descrição dos processos e padronização das tarefas consideradas críticas para evitar erros; a definição e criação de indicadores de desempenho e a criação do padrão das reuniões gerenciais de acompanhamento.

Obter a Certificação leva às seguintes indagações: Por que um órgão público busca a certificação? Qual a importância deste procedimento na esfera pública?

De fato, as empresas da iniciativa privada a buscam por exigência do cliente, que quer a garantia de que o produto gerado ou o serviço prestado pela empresa atendam aos requisitos internacionais de qualidade. Para o serviço público, a ISO pode ser vista como uma importante ferramenta, porque introduz o conceito de processo – “induz a pensar o que fazemos, para quem fazemos e por que fazemos”. Também requer o envolvimento direto da alta administração do órgão, que começa com o pensamento estratégico, envolvendo as análises dos ambientes interno e externo, dos principais indicadores e estabelecendo a harmonia destes com os objetivos a serem alcançados.

Com a descrição dos processos acontece, também, o envolvimento do funcionário, porque percebe que está inserido no sistema, abandonando a visão restrita ao desenvolvimento de sua tarefa e começando a visualizar o processo como um todo.

Assim, o serviço público, antes tido como lento e burocrático, é visto desempenhando sua missão de acordo com modernos sistemas de gestão, buscando a melhoria contínua de seus processos e, com isto, prestando o melhor serviço à sociedade gaúcha. (TCE-RS, 2008)<sup>150</sup>

A certificação ISO 9001:2000 pode ser considerada também **consolidadora** do sistema, seja pela sua proposta de legitimar um modelo de gestão segundo uma referência simbólica reconhecida; seja pela força de coesão (nas dimensões formal e informal) que impõe sobre o sistema.

A maturidade dos gerentes vem se mostrando crescente. Mas acredito que será sempre necessária a atuação de uma organização externa para a manutenção do sistema [coerente com o que disciplina a Norma ISO].

A motivação vem da auditoria externa, que impõe uma pressão. Nenhum gerente quer ser responsabilizado pela perda do selo. (E1)

Mais recentemente – em 2008 – membros da Assessoria de Gestão e Controle Interno foram capacitados em cursos avançados e específicos de auditoria interna – *lead auditor* –, que constitui também exigência da Norma. Esse movimento sugere uma tendência de garantir autonomia A os esforços de manutenção do sistema.

Fazemos as auditorias internas que antecedem as externas e verificamos que as revisões de procedimentos e demais itens que a norma exige é realizada por pressão. O fato é que eles não gostam de medir. (E1)

Quadro 10 – Característica e expressão da Gestão pela qualidade e Certificação ISO 9001:2000

<b>Tecnologia</b>	<b>Característica geral</b>	<b>Expressão predominante</b>
Gestão pela qualidade	aglutinadora	Técnica
Certificação ISO	consolidadora	Simbólica

Fonte: elaborado pelo autor

A análise do processo de obtenção de certificação ISO 9001:2000 exige que se explicita previamente dois aspectos, quais sejam:

a) a **adoção** da norma, e

<sup>150</sup> Sítio institucional do TCE-RS (01/10/2008). [http://www.tce.rs.gov.br/qualidade/certificado\\_iso.php](http://www.tce.rs.gov.br/qualidade/certificado_iso.php).

b) a **certificação** do sistema de gestão segundo a norma.

Assim, uma organização pode assumir a norma como referência e praticar as orientações ali prescritas, tão-somente, de modo a aperfeiçoar seus processos de trabalho (adoção); ou pode optar por, ato subsequente, buscar a certificação do seu sistema de gestão em relação à Norma; colhendo, nesse caso, dividendos simbólicos do feito (BRANDÃO, 1994). Esses dois movimentos podem ser associados, portanto, a diferentes dimensões da ação gerencial – a **técnica** e a **simbólica** –, respectivamente; dimensões que podem ser associadas, nessa mesma ordem, às abordagens **em profundidade** e **instrumental** sugeridas por Vasconcelos e Vasconcelos (2003).

A gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000, portanto, apesar de ora serem identificadas para fins de pesquisa como **elementos** (tecnologias gerenciais) constituintes do sistema de gestão, assim como o planejamento estratégico, o programa 5S's e mesmo outras tecnologias ora em processo de introdução, tais como o *balanced scorecard* e a gestão por projetos, não operam e nem podem ser percebidos de forma estanque. Essas tecnologias, portanto, cada uma segundo seu escopo, culminam por influenciar todo o **sistema de gestão pela qualidade** do Tribunal, oferecendo-lhe a sua parcela de contribuição.<sup>151</sup>

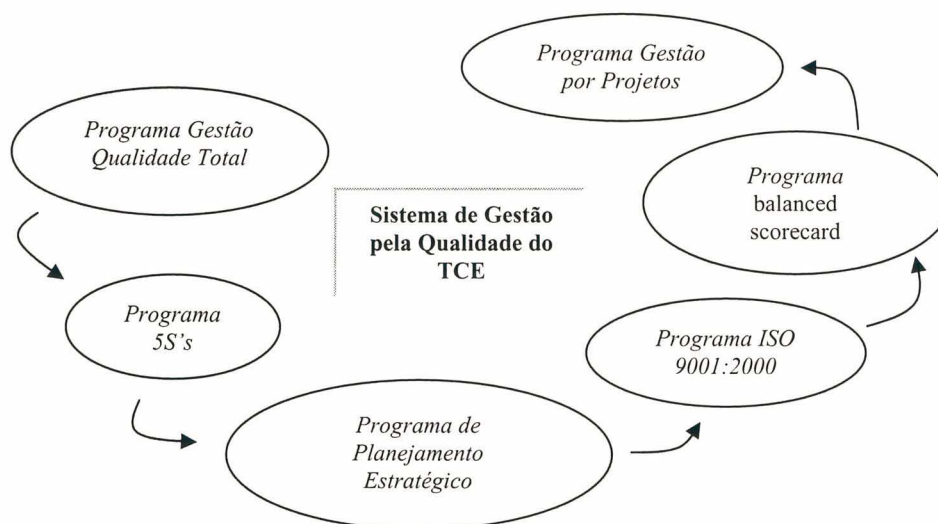


Figura 6 – Articulação: gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000

<sup>151</sup> É inerente à definição de **sistema** o conceito de **integração**, motivo pelo qual não se adota a expressão **sistema integrado**. Não sendo integrado, não é sistema.

Percebe-se, assim, que a gestão pela qualidade – atualmente reconhecida como um sistema de gestão pela qualidade – foi originariamente introduzida (apropriação) com o fim de transformar a gestão na organização, ainda que na sua esfera decisória não fosse difundido, nas suas fases iniciais, o próprio conceito de sistema, tampouco vista a qualidade como tecnologia consolidadora de um sistema gerencial. Essa perspectiva sistêmica emergiu e firmou-se na fase de absorção. A implementação do sistema de gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, integrado pelas tecnologias gerenciais ora em análise, nesse particular pode ser considerado convergente com o processo de adoção de tecnologias de gestão referido por Abrahamson (1996), onde a administração não possui na fase inicial, claramente definidos os objetivos e pleno conhecimento do conteúdo transplantado.

Não obstante isso, relatos convergiram para importantes antecedentes de transformação do sistema de gestão do Tribunal que eram coerentes com a noção de qualidade e que precederam o correspondente programa, os quais destacam-se na criação de um ambiente mais propício à acolhida da gestão pela qualidade.<sup>152</sup> Os esforços com o propósito de introduzir a gestão pela qualidade no TCE-RS iniciaram-se formalmente em 09 de setembro de 1997, com a designação de uma comissão de estudos para a implantação de um **programa de gestão pela qualidade total** (TCE, 2005, p. 10).<sup>153</sup>

No contexto deste programa de qualidade, processou-se também a introdução do Programa 5S's.<sup>154</sup> Mais tarde – em 2002 – foi introduzida a tecnologia gerencial do planejamento estratégico, igualmente como elemento constituinte do sistema de gestão pela

---

<sup>152</sup> Foram relatadas ações de racionalização (descrição, análise e aperfeiçoamento) em processos administrativos e finalísticos do Tribunal, tais como os de concessão de diárias e de adiantamentos a servidores; de controle do fluxo de documentos e processos (Controle Interno de Processos – CIP, específico do TCE, em complementação ao Sistema de Protocolo Integrado – SPI, do Estado); de geração de pautas de julgamento de processos no Tribunal Pleno e Câmaras; de juntada de “*avisos de recebimento*” (AR's) aos processos (evento crítico de início de cômputo dos prazos processuais); de desenvolvimento de sistemas próprios de controle e de apoio ao exercício do controle externo e atividades administrativas.

<sup>153</sup> Conforme se verifica no despacho exarado pelo então Conselheiro Presidente Celso Testa no processo nº 6027-02.00/97-9 (fl. 2).

<sup>154</sup> No programa 5S's, baseado em método criado no Japão na década de 1960, os ‘S’ referem-se a termos em japonês que iniciam com essa letra – SEIRI, SEITON, SEISOU, SEIKETSU, SHITSUKE (NOGUEIRA, 2007) – e significam, respectivamente, 5 sentidos tomados no TCE-RS como: *descarte, organização, limpeza, saúde e autodisciplina*. A Instrução Normativa nº 04, de 1º de julho de 1999 dispôs sobre a regularização dos procedimentos do Programa 5S, integrante do Programa de Gestão pela Qualidade Total adotado pelo TCE, nos termos da Resolução nº 493/97. Esta IN foi revogada pela Instrução Normativa nº 15/2002.

qualidade; e em 2005 o sistema de gestão do Tribunal foi certificado segundo a norma ISO 9001, em conformidade com princípios de gestão pela qualidade.

Parte substancial das percepções colhidas junto a atores entrevistados referendam essa ordem de articulação, reconhecendo a integração entre as tecnologias de gestão; em outras, contudo, vigora em geral uma perspectiva mais operacional<sup>155</sup>, tal percepção não é clara, sugerindo inclusive, em face da ausência dessa perspectiva histórica, a percepção de um único “*programa de qualidade*”.

Em suma, destaca-se acerca das tecnologias gerenciais estudadas o fato de que, no caso do Tribunal de Contas, apresentam-se efetivamente articuladas entre si, mas ainda em processo forçado de integração a um sistema de gestão que se propõe a **ser** o sistema de gestão do Órgão.<sup>156</sup> Demonstrada a articulação entre as tecnologias no contexto do sistema de gestão do Tribunal, passa-se à análise do processo de apropriação dessas tecnologias, buscando identificar suas especificidades e principais atributos.

Reitera-se que a despeito da sua abordagem como **objetos de análise** (YIN, 2005) neste estudo de caso, as tecnologias gerenciais pesquisadas não devem ser percebidas como elementos estanques, senão como componentes introduzidos sob a forma de programas em estágios sucessivos e convergentes, e, portanto, no contexto de um mesmo processo mais amplo de transformação do sistema de gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. É de se destacar, neste particular, a perspectiva de longo prazo, que a manutenção deste processo de transformação revela.

#### **4.3 Descrição e análise do processo de *apropriação* das tecnologias gerenciais**

Neste item é descrito e analisado, segundo uma perspectiva macroorientada, o processo de **apropriação** das tecnologias gerenciais estudadas: a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000. Importante assinalar que a complexidade do fenômeno pesquisado – interação das tecnologias entre si, com a organização e demais atores do

---

<sup>155</sup> Refere-se uma perspectiva operacional e não, necessariamente um nível operacional, assim valendo para a noção estratégica, pois as perspectivas de análise organizacional não estão rigidamente subordinadas ao nível de atuação do agente, inclusive pela, ainda que reduzida (mas existente e saudável), fluidez de agentes entre as fronteiras hierárquicas da organização.

<sup>156</sup> Esse aspecto faz com que se reforce o registro de que a segregação do programa de implantação da certificação ISO 9001:2000, em relação ao contexto da gestão pela qualidade constitui tão-somente recurso metodológico (objetos de análise), a fim de melhor explicar os processos de apropriação dessas tecnologias.

campo – obteve relevante contribuição para a consecução dos objetivos da pesquisa a partir da triangulação das fontes de dados.

A dimensão explícita do processo (descrita principalmente a partir da análise documental), como é de se esperar de registros produzidos com o fim de formalizar atos e fatos gerenciais já consolidados, revelou uma sucessão de programas bem delineados, conduzidos de forma articulada e coerente com as diretrizes gerais preconizadas pelos respectivos modelos adotados. Esse atributo de formalização idealizada dos expedientes, a propósito, que caracteriza os registros documentais em uma organização nitidamente burocrática, constitui importante aspecto limitador, especialmente desses expedientes administrativos como fontes de dados secundários.<sup>157</sup> Outro ponto a assinalar acerca de algumas peças documentais adotadas como fonte de dados da pesquisa é a instrumentalidade e o limitado escopo que caracterizam o seu conteúdo, bem como a reduzida ênfase na demonstração das relações entre o fenômeno estudado, o Tribunal e o contexto em que se inserem.<sup>158</sup>

A partir das entrevistas realizadas, no entanto, foi possível não somente suprir as lacunas de contextualização, como evidenciar outras percepções e o detalhamento de fases ou eventos importantes que contribuem para a melhor compreensão do fenômeno em estudo, dentre as quais se destacam três que são fundamentais para o prosseguimento da análise:

- O TCE possuía um sistema de gestão próprio que, a despeito da existência de falhas, apresentava virtudes, especialmente em termos de fundamentos de controle interno do fluxo de informações e decisão (formalização, normatização, registros etc.);

---

<sup>157</sup> Nos expedientes, ou processos, por forte influência da racionalidade e formalidade, tendem a ser anexados tão-somente os documentos estritamente necessários à formalização de atos e fatos de gestão, excluindo-se, tanto quanto, possível aquilo que se convencionou reconhecer como desnecessário à documentação.

<sup>158</sup> O documento “*Justificativas*”, produzido para o Sistema de Avaliação do PGQP (TCE-RS, 2005) não faz menção ao contexto em que o TCE se insere em termos de movimento reformador, os múltiplos vetores que o impulsionam para a modernização de seu sistema de gestão. Esse fenômeno vai se refletir, por ocasião da investigação envolvendo o *processo de apropriação* da gestão pela qualidade, entre outros aspectos, nas reduzidas referências a isso (entrevistas), ou mesmo ausência de referências (análise documental).



- A gestão pela qualidade inspira um sistema de gestão que, apesar de ampla e detalhadamente estruturado no âmbito do Tribunal de Contas, ainda não pode ser considerado plenamente aderente à organização;
- Os fatores que sustentam a manutenção do sistema, no contínuo entre as dimensões técnica e simbólica, tende claramente mais para esta.

Por fim, a compreensão do processo de apropriação da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, partindo do fluxo inicial estabelecido no modelo de pesquisa, revelou-se de fato não-linear e bastante mais complexo e caótico, apresentando-se sob a forma de múltiplos enlaces entre elementos (ou fases) que se influenciavam mutuamente.

#### 4.3.1 Considerações iniciais

A pesquisa nessa fase partiu de sucessivos eventos de coleta de dados que alternaram o exame de fontes **documentais** e a realização de **observações** e, subsidiariamente, **entrevistas** em profundidade inicialmente não estruturadas; avançando, no curso do estudo, para um formato semi-estruturado e, de modo mais geral, conduzidas de forma não estruturada com vistas a colher elementos mais consistentes (MATTOS, 2005). A **análise documental** para fins de resgate da trajetória histórica do fenômeno permitiu evidenciar, em linhas gerais, o registro de um complexo e coerente programa de transformação do sistema de gestão do Tribunal, em que a introdução da tecnologia aglutinadora – a gestão pela qualidade – é explicitada em fases bastante definidas e bem articuladas.

Quadro 11 – Fases e ações da implementação do Programa de Gestão pela Qualidade no TCE-RS

Fases	Ações
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisão do TCE em Unidades Gerenciais Básicas – UGB's;</li> <li>• Definição formal do negócio, missão, produtos, insumos, fornecedores e clientes internos por parte de cada UGB;</li> <li>• Elaboração de fluxogramas dos processos e dos padrões de processos;</li> <li>• Definição de medidores gerenciais (itens de controle);</li> <li>• Implantação do Programa 5 S's.<sup>159</sup></li> </ul>

<sup>159</sup> Em 1998 quando da realização do programa 5S's, na atividade de 'descarte' foram eliminadas 9 toneladas de papel, disponibilizados 38 móveis e 142 utensílios, além da liberação de 14,34 m<sup>2</sup> de espaço físico (TCE-RS, 2005, p.11).

Preparação da estrutura formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Manual de Padronização da Documentação do Tribunal;</li> <li>• Aquisição e implantação de <i>software</i> de gerenciamento dos documentos da qualidade – o ISODOC;</li> <li>• Elaboração do planejamento estratégico: definição de missão, visão e valores do TCE, além de diretrizes a serem cumpridas;</li> <li>• Desdobramento das diretrizes: planos de ação e cronogramas;</li> <li>• Elaboração do Manual da Qualidade – MQ, estabelecendo diretrizes gerais do Sistema de Gestão (conforme Norma NBR ISO 9001:2000;</li> <li>• Elaboração do Padrão Gerencial, a fim de estabelecer a forma de gerenciamento das rotinas e das melhorias no Tribunal;</li> <li>• Definição de procedimentos para treinamento de pessoal, medição da satisfação do cliente, tratamento de reclamações do cliente (ouvidoria), comunicação com o cliente, tratamento de não-conformidades, reuniões gerenciais de acompanhamento, controle de produto não-conforme, auditorias internas;</li> <li>• Certificação ISO 9001:2000.</li> </ul>
Sensibilização e capacitação das pessoas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palestra de sensibilização dirigida aos membros do Tribunal, Conselheiros, e à Coordenação-Geral, Diretores (Geral, de Controle e Fiscalização, e Administrativo)<sup>160</sup>;</li> <li>• Treinamento em GQT e outros cursos específicos para os membros do <i>Escritório da Qualidade Total</i>.<sup>161</sup></li> <li>• Treinamento em GQT para supervisores, coordenadores e dirigentes de setor (49 pessoas). Inclusive cursos posteriores para gerentes novos<sup>162</sup>;</li> <li>• Palestra para todos os servidores do TCE (518 pessoas);</li> <li>• Cursos de 5S e GQT para os facilitadores (23 pessoas)<sup>163</sup>;</li> <li>• Curso de noções básicas sobre gerenciamento da qualidade total ministrado a todos os servidores do TCE, excluídos aqueles já treinados em GQT (519 pessoas);<sup>164</sup></li> <li>• Curso de princípios fundamentais de gerência – PFG, dirigido aos gerentes das UGB's;<sup>165</sup></li> <li>• Curso de implantação da ISO 9001:2000 para todos os gerentes e facilitadores;<sup>166</sup></li> <li>• Curso de formação de auditor interno para a ISO 9001:2000 para os</li> </ul>

<sup>160</sup> À época denominados Superintendentes (Geral, de Controle Externo, e Administrativo). Conforme consta no Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 12), “*Esta palestra teve o objetivo de conscientizar e apresentar o Programa de Qualidade à alta administração, bem como obter o apoio necessário à sua implantação na Instituição.*”

<sup>161</sup> Segundo consta no Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 12), “*Com os cursos técnicos, os componentes do EQT foram especificamente orientados quanto às ferramentas e técnicas de desenvolvimento da Gestão pela Qualidade.*”

<sup>162</sup> Conforme o Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 13), “[...], foram treinados no início da implantação, e separadamente, para que não se constituíssem em pontos de resistência à nova forma de Gestão.”

<sup>163</sup> Conforme consta no Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 13), “*Com a finalidade de treinar para a implantação e manutenção do Programa 5S, apresentar o Programa da Qualidade, conscientizar e preparar os servidores para a implantação da Qualidade, introduzindo a idéia de eficiência no serviço.*”

<sup>164</sup> Conforme consta no Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 13), “*Com o objetivo de levar o conhecimento da forma como se processa a implantação do Sistema de Gestão pela Qualidade, facilitando a comunicação entre servidores e gerentes das Unidades Gerenciais Básicas.*”

<sup>165</sup> “*Contemplou módulo de Inteligência Emocional para auxiliar os Gestores na condução de problemas gerenciais e de RH.*” (TCE-RS, 2005, p. 13).

<sup>166</sup> Segundo o Manual PGQP (TCE-RS, 2005, p. 13), “*Com a finalidade de levar o conhecimento sobre a norma ISO 9001:2000, facilitando a comunicação entre a APG e demais gerentes e facilitadores das Unidades Gerenciais Básicas, tendo em vista a meta da Certificação.*”

- |  |   |
|--|---|
|  | servidores lotados na Assessoria de Planejamento e gestão – APG; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Palestras sobre <i>Sistema de Gestão pela Qualidade</i> para todos os servidores do Tribunal, inclusive integrantes dos 9 Serviços Regionais de Auditoria.<sup>167</sup></li> </ul> |
|--|---|

Fonte: Documento *Justificativas*, produzido para o Sistema de Avaliação do PGQP: TCE-RS (2005).

Os relatos obtidos em entrevistas, por sua vez, permitiram colher distintas percepções, mais detalhadas e pontuais, de diferentes atores organizacionais mais diretamente envolvidos no processo de apropriação da gestão pela qualidade no Tribunal. A análise desses elementos à luz daquelas **categorias analíticas** erigidas a partir do marco teórico principal – a redução sociológica –, permitiu não somente reconfigurar a descrição e compreensão do **processo de apropriação** da gestão pela qualidade no Tribunal, como relacionar as duas primeiras categorias de análise aos fenômenos capturados no caso pesquisado, quais sejam:

- a percepção dos atores em relação às transformações no contexto institucional, e
- a permeabilidade da organização a inovações gerenciais.

#### 4.3.2 Categoria analítica 1: Percepção e consciência de contexto

Amparado no referencial da redução sociológica (RAMOS, 1996), assume-se que o processo consciente de introdução de uma tecnologia gerencial não pode prescindir da percepção e consciência, por parte dos atores organizacionais, quanto ao momento histórico experimentado pelo campo e pela organização em particular. Exige, por conseguinte, apropriando-se esse referencial para a dimensão da análise organizacional, que a transposição de conteúdo gerencial esteja subordinada ao conhecimento das implicações desse processo advindas das influências decorrentes das fases vividas tanto pelo ambiente empresarial (contexto de origem) quanto pela administração pública (contexto de destino).

Ao referir que *“tudo o que acontece em determinado momento de uma sociedade adquire seu exato sentido”*, Ramos (1996, p. 129) reafirma a *“impossibilidade de compreender os fatos sem referi-los à realidade em que se acham integrados”*. Sob a perspectiva gerencial, a compreensão do fenômeno focal deste estudo não pode prescindir

---

<sup>167</sup> Com o propósito de treinar as pessoas em relação à *“Política de Qualidade e buscando conscientizar os servidores para a qualidade”* (TCE-RS, 2005, p. 13).

da compreensão do estágio – fase – de existência do Tribunal de Contas e do contexto em que se insere. Assim, são essenciais à análise os movimentos transformadores da nova administração pública (FERLIE *et al.*, 1999) e sua expressão nacional – a administração pública gerencial (PEREIRA, 1999) – não desconectados da trajetória histórica de construção da sociedade brasileira geradora de traços idiossincráticos que transpassam e marcam profundamente a administração pública contemporânea.

É nesse contexto que o Tribunal de Contas dá início ao ciclo de gestão pela qualidade, promovendo sensíveis reflexos sobre o seu sistema de gestão. O fenômeno, entretanto, não constitui uma estratégia previamente definida em sua plenitude, mas que emergente em ciclos menores sob diferentes fatores de influência.<sup>168</sup> A análise dos dados colhidos a partir das entrevistas permite afirmar que as inspirações e interesses da organização para a adoção de tecnologias de gestão exógenas podem circunscrever-se em duas esferas, quais sejam a **ampla** e a **estrita**.

A perspectiva **ampla** de análise sugere uma órbita mais alargada de influência, estendendo o alcance da percepção de inspiração da organização em práticas legitimadas no campo privado, gerando o imperativo de dilatação das fronteiras do campo institucional do controle<sup>169</sup> para nesse espaço incluir, coerente com os valores da administração pública gerencial, as relações que se estabelecem com elementos representativos da esfera privada, tais como as empresas de consultoria, as empresas tomadas como referência em práticas de gestão que são citadas e indicadas como modelos para a argumentação, e nesse mesmo sentido a própria *International Organization for Standardization – ISO*.

---

<sup>168</sup> A diversidade de atores e a complexidade das relações que moldam esse primeiro estágio do fenômeno de introdução de conteúdo gerencial exógeno – o **processo de apropriação** – sugere, em caráter complementar, a possibilidade de adoção de um recorte analítico baseado no institucionalismo para explicar feições simbólicas do fenômeno mediante os processos de isomorfismo (MEYER; ROWAN, 1992; DiMAGGIO; POWELL, 2005).

<sup>169</sup> Importante referir que o campo do controle da administração pública não se restringe aos organismos cuja finalidade de existência reside na declaração explícita de competências de controle na administração pública, mas o exercício do controle em si. Nesses termos, os organismos que exercem não somente o controle externo como o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo o integram, mas os que exercem o controle jurisdicional como o Poder Judiciário e quem responde pela defesa da ordem jurídica – o Ministério Público. Não estão fora do campo do controle na administração pública a os órgãos de controle interno da administração pública municipal e estadual, onde se destaca a Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, órgão que integra a estrutura da Secretaria da Fazenda, e mesmo a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul – a AGERGS.

Sob a perspectiva **estrita**, a adoção de práticas gerenciais, que se formalizam em tecnologias legitimadas além das fronteiras da organização, pode ser percebida como efeito da influência predominantemente simbólica resultante da mimetização entre organismos do campo em sentido mais estrito, ou seja, entre diferentes Tribunais de Contas, e entre estes Órgãos e o Ministério Público e mesmo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.<sup>170</sup>

Relatos de entrevistas e análise documental – notadamente o processo (expediente) que registra a origem e trajetória da gestão pela qualidade no Tribunal<sup>171</sup> – permitem sugerir que os estágio de desenvolvimento do campo do controle na administração pública – lei das fases – estava em transformação, fato que repercutia, entre outros aspectos, no imperativo de mudanças no sistema de gestão da Organização.

À luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra. (RAMOS, 1996, p. 129).

Conforme Ramos (1996) a delimitação de uma fase se processa por comparação. É nesse ponto em particular que se acentua a interface do Tribunal de Contas com o campo – expressões ampla e estrita –, e sua inspiração nas feições emergentes explicitadas pelos organismos que o integram.

#### **A) Transformações no campo do controle na administração pública**

Consoante referido na seção de contextualização da pesquisa, a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, constitui um importante marco de análise para o fenômeno, pois não somente conferiu aos Tribunais de Contas um substancial incremento e valorização em termos de competências e prerrogativas (SPECK, 2000), como promoveu significativa transformação nas diretrizes estruturantes do Estado, com reflexos nos diferentes níveis de governo. Nesse cenário, sob efeito dessas tensões externas e orientado para a consecução de suas novas competências constitucionais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul passou a experimentar sucessivos ciclos de mudanças em sua

---

<sup>170</sup> Como é o caso da Certificação ISO 9001:2000 no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (SIQUEIRA *et al.* 2006).

<sup>171</sup> Processo nº 6027-02.00/97-9.

estrutura e processos,<sup>172</sup> movimentos estes que por sua vez geraram novas tensões, inclusive internas.

As **tensões internas** emergem fundamentalmente das relações que se expressam entre pessoas, grupos e seus espaços de interação formal e informal na organização. Relatos indicaram que a degradação de processos e estruturas existentes no Tribunal ensejaram a criação de um ambiente propício à introdução de mudanças em termos de reorganização de processos e ampliação do rigor nos controles. Nesse particular, a gestão pela qualidade revelava-se, à época, uma alternativa emergente não somente viável em termos de conteúdo técnico, quanto em impacto simbólico.

São exemplos desses fenômenos ensejadores de aperfeiçoamento de processos: os processos de elaboração de pautas da sessões de Pleno e Câmaras; de concessão de diárias e de adiantamentos para pagamento de despesas; de juntada de avisos de recebimento (AR's); de serviços de protocolo, entre outros. Outras deficiências internas como as limitações de sistemas informatizados, tais como o Sistema de Protocolo Integrado – SPI,<sup>173</sup> e o interesse da alta administração (presidência) em promover mudanças como decorrência de eventos que revelavam fragilidades em sistemas e processos internos (extravio de documentos), também contribuíram para a formação de um consenso em torno da necessidade de imprimir novas feições ao sistema de gestão do Tribunal de Contas.

Ainda no que diz respeito aos desgastes percebidos em processos internos, sejam eles administrativos (meio) ou finalísticos (fim), especial destaque se dá, segundo relatos, à forma reativa segundo a qual eram enfrentados os “*problemas*” no Tribunal de Contas. Há muito, antes da introdução da gestão pela qualidade no TCE, e coerente com o valor atribuído internamente à função controle no processo gerencial, vigorava uma Assessoria de Controle Interno – ACI,<sup>174</sup> cujas atribuições envolviam a verificação de desempenho e a posterior análise e redesenho de processos. Neste cenário, as análises antes

---

<sup>172</sup> Entre os quais podem ser referidos como exemplos: a regionalização do Tribunal (descentralização por meio da criação de Coordenadorias Regionais, atualmente Serviços Regionais de Auditoria – SRA's); criação da Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações – SAPI; ampliação do prédio Sede.

<sup>173</sup> Mantido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS, e que atende a toda a administração pública estadual, informando andamento e situação de expedientes entre órgãos e entidades da Administração.

<sup>174</sup> A função **controle** mantém acentuado destaque no atual modelo de gestão, tal como se evidencia na denominação do órgão de assessoria responsável pelo sistema de gestão do Tribunal de Contas – a Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI.

pontuais, realizadas de forma fragmentada e, em geral, por demanda, no mais das vezes em decorrência de problemas já em estágio crônico, com a introdução da gestão pela qualidade passaram a ser sistemáticas as tomadas e análises de indicadores e o acompanhamento dos processos, permitindo uma ação gerencial prévia.

Alguns outros eventos também concorreram para o processo de apropriação da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, seja no período de emergência da administração pública gerencial (entre os quais foram referidas palestras proferidas no TCE por consultores e seminários realizados na PUC/RS, FIERGS, onde representantes de empresas ou consultores realizavam apresentações de casos), seja nos estágios subseqüentes até o período recente, especialmente sob a influência dos consultores.

As **tensões externas**, por sua vez, precisam ser percebidas não somente como exigências constitucionais e legais emergentes, mas, inclusive, como conseqüências dessas novas competências, o questionamento, seja por parte dos jurisdicionados, seja por parte de outros atores (advogados, imprensa, etc.), em relação aos dilatados prazos de apreciação dos processos em tramitação no Órgão. O efeito dos prazos, a propósito, revelou-se tão intenso que constitui aspecto nuclear da estratégia e do sistema de gestão do Tribunal na atualidade. Pode-se assinalar, ainda como tensão exógena à estrutura e processos a acentuação do processo de emancipações e subseqüente instalação de novos municípios havido no período compreendido entre 1988 e meados da década de 1990.<sup>175</sup>

Como evento marcante desse processo transformador, pode-se destacar uma reforma estrutural particularmente ampla e complexa realizada em 1996, com impactos profundos nos processos finalísticos do Tribunal.<sup>176</sup> Destaca-se que nesse período, embora não houvesse ainda emergido como princípio constitucional (que ocorreria em 1998 com a Emenda Constitucional nº 19), a **eficiência** já constituía um conceito em voga, bem evidenciando a ascensão do movimento gerencial no campo da administração pública, e com particular impacto no Órgão de controle externo. Não somente a eficiência, mas o

---

<sup>175</sup> Até 1988 estavam sob a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul um total de 244 municípios. Em 1989 foram instaladas 89 novas localidades; em 1992 mais 94; e em 1996 outros 40 municípios foram instalados; em 2001, mais 30, dos quais um (Pinto Bandeira) acabou perdendo sua condição de município, voltando a ser distrito do município de Bento Gonçalves. Isso totaliza um acréscimo de 282 novos municípios, ou seja, um incremento da ordem de 115,57% em termos de entidades municipais a serem fiscalizadas.

<sup>176</sup> Resolução TCE nº 464/1996.

senso orientação das ações de controle de contas públicas para a sociedade. A influência desses valores se reflete na frase bastante visível e firmemente afixada em letras metálicas na fachada do TCE: “*Controle externo eficiente: garantia dos interesses da comunidade*”. Esses fenômenos sugerem não somente presença, mas a percepção de tensões ambientais transformadoras.

As respostas geradas, como se percebe, não se restringem à esfera técnica, mas alcançam órbita simbólica do Tribunal de Contas em busca de legitimidade e, por conseguinte, da preservação da instituição em um período de reestruturação do campo, no qual outra de suas expressões relevantes envolve um rearranjo de forças entre seus atores.<sup>177</sup> Nesse mesmo ano de 1996 iniciaram-se estudos com vistas a introduzir a gestão pela qualidade no Órgão.<sup>178</sup>

Os relatos sobre a fonte inspiradora externa original para a introdução da gestão pela qualidade no TCE/RS convergem para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP.<sup>179</sup> Ainda que não contraste, outros relatos dão conta de impulsos internos advindos da inspiração de servidores que, a despeito de não ocuparem posição gerencial formal, detinham conhecimento acerca da tecnologia e empreenderam os esforços pioneiros de estruturação de um sistema de gestão pela qualidade.

É expressivo, no entanto, o reconhecimento da influência exercida pelo TCMSP, fato que, sem desprezar a eventual contribuição dos agentes internos, possivelmente inspirados em experiências outras que transcendem a esfera da administração pública, pode sugerir que o processo mimético em sentido estrito é mais relevante para explicar o impulso inicial de apropriação de conteúdo gerencial exógeno, restando à influência exercida pelos consultores e empresas do setor privado, um destaque secundário como referência mimética (perspectiva ampla).

---

<sup>177</sup> Nesse mesmo período o Ministério Público, que também recebeu na Constituição Federal de 1988 substancial ampliação no seu elenco de competências e garantias, encontrava-se, também, em franco processo de afirmação institucional. No interior do Tribunal de Contas, e especialmente no caso do TCE/RS, o Ministério Público de Contas, fora igualmente impactado pelo reconhecimento constitucional do seu *status* – art. 130 da Constituição Federal.

<sup>178</sup> Em que pese o processo nº 6027-02.00/97-9 sugira o início formal do processo de implementação da gestão pela qualidade em 09-09-1997, fato é que estudos e movimentos informais orientados para a qualidade e sua introdução no TCE, segundo relatos, remontam o ano de 1996.

<sup>179</sup> Naquela oportunidade o TCM de São Paulo expunha uma certificação ISO 9000, mas restrita a sua “*área de transportes*”.



Outra dimensão de análise dos fatores de influência externa envolve o referencial da administração pública gerencial – APG. Em que pese a literatura sugira uma relação entre a gestão pela qualidade – GQT e os valores da administração pública gerencial – APG (PEREIRA, 1999b), isso se verificou apenas periféricamente no estudo em relação à gestão pela qualidade no Tribunal de Contas. No caso da certificação ISO 9001:2000, essa influência da APG revela-se também apenas periférica, reservando-se maior peso para o papel dos consultores, tal como assinala Caldas (1997), evidenciando-se um processo que na perspectiva teórica institucional se aproxima do isomorfismo normativo.

A influência dos programas de modernização da administração pública levados a efeito com financiamento do Bando Interamericano de Desenvolvimento – BIRD também se revela em posição subordinada nesse processo, ou seja, em que pesem as tensões de contexto, não foi percebido pelos respondentes, segundo os relatos obtidos, a influência mais direta de programas como o PROMOFAZ (precursor do PROMOTCE). Esses movimentos de modernização são tomados, ainda de forma pouco integrada, no curso do processo, especialmente no que tange à busca de recursos para a sua manutenção e ampliação.<sup>180</sup> Assim, mostra-se preponderante nesse processo a perspectiva interna que se consubstancia no interesse da administração, revelando um senso de relativa autonomia frente aos Programas de fomento. Na dinâmica interna de gestão, os recursos advindos desses Programas, por sua vez, são ajustados quando possível aos termos do movimento gerencial pela qualidade no TCE, conforme as contingências (ainda que, embora não percebido, em uma perspectiva mais ampla, aqueles fenômenos externos estejam na origem deste movimento gerencial interno).

## **B) Transformações no campo empresarial privado**

Tão relevante quanto perceber direção, sentido e intensidade das tensões que operam no campo do controle da administração pública revela-se a capacidade de identificar as influências advindas como conseqüências de transformações no espaço das relações privadas, especialmente no domínio do mercado e a inserção da gestão pela qualidade nesse contexto. Swiss (1992) refere que entre as diferenças substanciais entre os

---

<sup>180</sup> Atualmente encontra-se em processo de integração ao sistema de gestão do Tribunal também a tecnologia do *balanced scorecard*.

contextos de transferência está a orientação essencialmente apoiada no controle estatístico da qualidade e na engenharia industrial que se verifica no setor privado. De fato, percebe-se que a experiência do Tribunal de Contas apresentou como um dos vetores de estímulo inicial não somente o controle, mas o aperfeiçoamento dos processos, elementos que estão na essência dos movimentos baseados no conceito de qualidade, mesmo nos seus tributários mais distantes – a administração clássica (BÄR, 1996).

No campo privado – notadamente das relações empresariais de mercado – fenômenos importantes podem ser destacados naquele momento histórico com reflexos sobre o processo de apropriação da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas: a intensificação da permeabilidade das fronteiras econômicas e comerciais do País, e o impacto disso nas transformações dos sistemas produtivos locais, processos e organização do trabalho; e a ascensão das empresas de consultoria na área de qualidade, estendendo-se para organizações do setor público, com destaque para a Fundação Christiano Ottoni – FCO.

É relevante assinalar, neste particular, que a percepção mais ampla e consistente da relação do processo de apropriação da gestão pela qualidade com as transformações que se operam no contexto, especialmente na expressão exterior, são mais bem identificadas por atores que não constituíam a equipe original encarregada de promover a introdução da tecnologia no Tribunal de Contas. Atores outros, ou que vivenciaram passivamente o processo ou que em momento subsequente incorporam aquela equipe revelaram maior sensibilidade a essas relações do fenômeno que se processava internamente com tensões exteriores.

Essa constatação permite sugerir que: *a)* na apropriação da gestão pela qualidade restou fragilizado o imperativo reconhecimento, por parte dos atores diretamente envolvidos no processo, da influência exercida pelo momento histórico – **lei das fases** – experimentado pelo Estado brasileiro e a administração pública em particular; *b)* esse fato pode significar, nesse particular, a assunção de uma postura ingênua dos atores em relação ao conteúdo essencial das tecnologias transplantadas, fundamentalmente assentada no pressuposto de neutralidade do conteúdo gerencial desenvolvido no campo empresarial privado; *c)* não se pode afirmar, no entanto, a inexistência de pessoas na organização

capazes de perceber essa influência decisiva do momento histórico sobre as feições assumidas pelo fenômeno em estudo.

Em suma, pode-se reconhecer a **percepção de contexto** como categoria analítica relevante para, à luz do referencial da redução sociológica, mais precisamente a lei das fases, a compreensão do processo de apropriação de objetos culturais exógenos. Não obstante pesquisa tenha revelado que apenas uma parte dos atores organizacionais reúne a totalidade dos elementos ora apresentados como delineadores do contexto de introdução do ciclo transformações do sistema de gestão do Tribunal a partir do conceito de qualidade, não seria razoável desconsiderar o impacto dessa consciência nos estágios seguintes do processo de transposição, especialmente em relação à reflexão e à subsequente ressignificação de conceitos e dos pressupostos que subjazem às tecnologias gerenciais.

#### **4.3.3 Categoria analítica 2: Permeabilidade da organização**

Verificar a pertinência do referencial da redução sociológica para a compreensão do fenômeno da transposição de tecnologias de gestão implica também perceber a **sensibilidade da organização a inovações gerenciais**. Inspirado na noção essencial da lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira, esse aspecto de análise enfoca a abertura da organização à entrada de conteúdo gerencial exógeno, reconhecendo-se como um sistema aberto e adaptativo. Uma das idéias subjacentes à redução sociológica, nesse contexto de pesquisa, converge para a noção de permeabilidade das fronteiras organizacionais em relação às tensões que se verificam no seu ambiente de inserção; sendo a capacidade de opor uma resistência crítico-assimilativa ao conteúdo entrante, um atributo essencial esperado decorrente dessa característica orgânica da estrutura.

Sob a perspectiva da organização estudada, essa noção de subsidiariedade do conteúdo gerencial produzido no campo privado assume especial importância nos diferentes segmentos hierárquicos. Se a dimensão simbólica de uma inovação se destaca para a alta administração, são nos estratos intermediário e básico da estrutura – onde prevalece a perspectiva técnica dessas mudanças – que esse conteúdo exógeno pode encontrar resistência em diferentes níveis de análise, estendendo-se desde o

reconhecimento de alguma virtude naquela tecnologia, até a predisposição e capacidade de compreensão de seu conteúdo.

Destaca-se sob a perspectiva dessa categoria analítica do processo de apropriação de tecnologias gerenciais, conforme evidenciado especialmente em relatos de entrevista, o que se pode sintetizar a partir das dimensões, e correspondentes condições de infra-estrutura material e humana do Tribunal de Contas.

### A) Dimensão humana

A introdução de uma inovação gerencial é, necessariamente, precedida pela percepção de pessoas em relação às necessidades e possibilidades da organização e às correspondentes oportunidades. As pessoas, em última instância, reconhecem e promovem a entrada desse conteúdo exógeno, processo que se dá com o indispensável suporte em uma estrutura física e financeira compatível.

O corpo funcional do Tribunal de Contas, conforme relatos colhidos, principalmente no passado recente (horizonte temporal no qual se circunscreve essa pesquisa), pode ser considerado qualificado, tanto sob o ponto de vista da capacitação técnica para a consecução das atribuições inerentes aos cargos, quanto das formações acadêmicas que são multidisciplinares, abrangendo diferentes níveis de titulação. Atualmente o quadro funcional, está constituído conforme o Quadro 12.

Quadro 12 – Perfil do corpo funcional do Tribunal de Contas

<i>Cargos</i>	Nº Vagas	Ocupados	% Ocupação
<i>Auditor Público Externo</i>	489	456	93,2
<i>Oficial de Controle Externo</i>	301	249	82,7
<i>Bibliotecário</i>	03	03	100,0

Fonte: Serviço de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A importância e influência dos **atores** envolvidos no processo também apareceram com frequência nos relatos de entrevista. Não considerados inicialmente – modelo inicial –, exurgem como agentes que influenciaram mais fortemente a introdução das tecnologias gerenciais estudadas: conselheiros, assessores, consultores, gerentes e

servidores. Conforme referido, o impulso inicial tem origem na vice-presidência<sup>181</sup>, mas com significativa interação de órgãos de assessoria (Assessoria de Controle Interno – ACI) e de linha no papel de assessoramento (Centro de Recursos Humanos – CRH).

Os dados coletados permitem afirmar que, de modo geral, a despeito do desconhecimento acerca do conteúdo da gestão pela qualidade como tecnologia gerencial, não houve, por parte dos **membros**, reações explícitas à sua introdução no Tribunal de Contas. Essa adesão resultou também de um processo de comunicação baseado na argumentação e explicitação das principais virtudes e limitações que a gestão pela qualidade promoveria no Tribunal. Não há que se imaginar, todavia, a plena inexistência de resistências por parte de segmentos ou grupos organizacionais, fenômeno este não só largamente estudado no campo da gestão (HERNANDES; CALDAS, 1998), mas que se explica pela percepção de potencial perda de controle ou privilégio em relação a determinada atividade ou processo. Reações em busca de preservação são, portanto, pelo menos em parte explicadas.

Ainda consoante relatos, um dos argumentos preponderantes em favor da introdução da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas foi o nível de controle sobre os processos que essa tecnologia propicia. Conforme já se referiu, esse valor do controle é bastante forte na cultura gerencial do Órgão, fato que enseja e favorece a acolhida de práticas que venham não somente a reforçá-lo como conferir-lhe legitimidade.

O papel dos assessores – especialmente aqueles vinculados a órgãos de assessoria integrantes da estrutura organizacional do Tribunal de Contas – assume evidente relevância como agentes formuladores e executores dos programas, mas com destaque para atribuição de sentido para a proposta, assim entendida como a construção de um projeto para o Tribunal. Nesse momento a idéia inicial é expandida e começa a se formar uma compreensão mais precisa do seu conteúdo e alcance.

---

<sup>181</sup> É importante assinalar dois componentes, um de fundo legal e outro tradicional da dinâmica de funcionamento da administração do Tribunal que tendem a conferir substancial perenidade e consistência ao seu modelo de gestão, quais sejam, as competências do Vice Presidente e a eleição do Presidente e Vice-presidente. O componente normativo reserva ao Vice-presidente a apreciação e encaminhamento das deliberações em matéria administrativa do TCE. O componente tradicional, que se relaciona com o anterior, dá conta de que a cada eleição de Presidente é sinalizado também o próximo, que na oportunidade assume na qualidade de Vice-presidente. Essa característica contribui para que, quando de sua assunção ao cargo máximo da administração o Vice-presidente já possua ampla familiaridade com o sistema de gestão do Tribunal.

Os consultores exerceram função essencial na formulação e consolidação do programa, conferindo substancial parcela de legitimidade ao conteúdo exógeno entrante. A contratação dos serviços de renomada empresa de consultoria como recurso simbólico pode ser percebida no estudo apresentado por Siqueira e Mattos (2008), embora não explicitado pelos autores; que destacam como especificidade do caso de reforma estudado uma orientação predominantemente técnica dessas empresas em detrimento de uma inserção de alcance mais estratégico.

Desde o início do programa de gestão pela qualidade no Tribunal é assistido, direta ou indiretamente por consultores, sendo que um desses prestou serviços no período compreendido entre 1998 e 2003<sup>182</sup>. Dentre os fatores reconhecidos pelos atores entrevistados como legitimadores do trabalho de um consultor estão a **demonstração de conhecimento**<sup>183</sup> e o **dinamismo**<sup>184</sup>. Os componentes conhecimento e experiência, a propósito, são reiteradamente assinalados na proposta de introdução do Programa em sua versão pioneira (Processo nº 16027-02.00/97-9).

Neste particular, a mitificação do estrangeiro (SERVA, 1992; CALDAS, 1997; 1999b) revelou-se bastante acentuada no processo de tomada de decisão pela contratação do agente externo de consultoria. É relevante assinalar, no entanto, que atualmente o TCE não depende de consultores para a manutenção do sistema de gestão pela qualidade, a atribuição que fica ao encargo da Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI<sup>185</sup>; e que

---

<sup>182</sup> Merece registro o fato de que o principal consultor, tanto em termos de tempo de vinculação com o Tribunal, quanto em termos de impacto sobre as transformações operadas sobre o sistema de gestão, em sua trajetória profissional progressiva teve passagem pelo Grupo Gerdau, oportunidade em que assimilou elementos de gestão pela qualidade segundo a particular cultura daquele grupo empresarial do setor de siderurgia. E a influência dessa experiência anterior se projetou no Programa de implantação da Gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, seja como referência simbólica de excelência, seja no plano dos exemplos e casos discutidos, especialmente nos eventos (cursos e palestras) de sensibilização dos servidores. Silva (2003, p. 283-291), a propósito, relata estudo desenvolvido em uma das empresas do Grupo Gerdau – a Siderúrgica Rio-Grandense.

<sup>183</sup> Percebido em um curso que a equipe do Escritório da Qualidade Total – frequentou na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS. Nessa oportunidade se fez conhecer o consultor que posteriormente viria a ser o mais dedicado ao programa.

<sup>184</sup> Termo que procura expressar atributo não percebido no consultor anterior. Em atividade no Tribunal na oportunidade em que o curso foi realizado.

<sup>185</sup> A **Assessoria de Gestão e Controle Interno** – AGCI, em sua estrutura procura integrar as atribuições emergentes de *Gestão* (mais relacionadas com os valores da qualidade) e funções mais tradicionais de **Controle Interno**. O órgão pode ser considerado profissionalizado, qualificado tecnicamente para a consecução das suas competências, e, sobretudo, prestigiado em face da sua missão institucional.

a certificação ISO 9001:2000 obtida em 2005 foi conquistada sem a intervenção de consultor na sua fase final.<sup>186</sup>

De outra parte, o que mais comprometeu a atuação dos consultores foi o acentuado viés empresarial que emergia nas falas, nos cursos ministrados, em exemplos referidos, nas comparações realizadas, entre outras demonstrações de distanciamento em relação às especificidades do setor público. Esse aspecto converge para o contraste na terminologia utilizada apontado por Roquete (2004) entre os fatores de reação das pessoas à qualidade.<sup>187</sup>

A explicitação da categoria **atores** assume especial relevância no contexto do processo de apropriação da qualidade total na medida em que dá ensejo a outro fenômeno: o da **personalização dos programas**, guardiões do programa etc. e o impacto disso na efetividade da absorção das tecnologias. No caso do Tribunal de Contas do Estado, figuras míticas emergiram com essas feições, sendo de diferentes forma percebidas como sustentáculos do programa, seja na sua formulação e execução, seja na sua sustentação política.

## **B) Dimensão da infra-estrutura material**

Além de pessoas capacitadas para o sistemático repensar da organização, é imperativa a existência de uma infra-estrutura orgânica compatível com esse intento. Como órgãos integrantes da estrutura organizacional do Tribunal com destacado papel no processo em foco estavam à época a Assessoria de Controle Interno – ACI, que entre as suas atribuições constava o exercício de verificações internas ao Tribunal sobre o funcionamento de processos e o desempenho das estruturas; e o Centro de Recursos Humanos – CRH. A importância da Assessoria de Controle Interno – ACI nesse processo reside fundamentalmente na convergência entre as suas atribuições e alguns dos

---

<sup>186</sup> No Ministério Público de Contas junto ao TCE-RS a certificação ISO conquistada em 2005 foi integralmente conquistada sem a atuação de consultor externo, sendo alcançados os seus requisitos a partir da atuação orientadora de uma comissão designada no âmbito do próprio Órgão Ministerial, que atuou com suporte técnico da AGCI.

<sup>187</sup> Conforme Roquete (2004), as avaliações finais aplicadas no final de cada curso “*permitted verificar uma demanda expressiva por discussões, debates e exemplos relacionados ao serviço público e ao setor de saúde. Os termos utilizados na Gestão pela Qualidade, tais como, negócio, fornecedores, insumos, produtos, clientes e outros foram uma das dificuldades conceituais apontadas pelos treinandos. Segundo eles, essa linguagem não fazia parte da organização, o que relataram ser um fator que dificultou a internalização e a utilização dos conceitos*” (ROQUETE, 2004, p. 11).

fundamentos e finalidades específicas originalmente associadas ao **programa de gestão pela qualidade**, notadamente as noções de racionalização e controle de processos e resultados. Outro ator organizacional relevante foi o Centro de Recursos Humanos, no âmbito do qual foi produzido o que se considera o documento mais antigo em que se faz referência à proposta de introdução de um programa de gestão pela qualidade no TCE<sup>188</sup>.

Também associado ao CRH estão ações que podem ser identificadas como importantes antecedentes da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, entre as quais podem ser referidas: a introdução de cursos de formação de Auditores Públicos Externos; o Programa de Orientação às Administrações Públicas – PROAP; mesmo palestras sobre gerenciamento da qualidade promovidas mediante convênio com o Serviço Nacional do Comércio – SENAC.<sup>189</sup>

Com o advento da qualidade, envolvendo as estruturas do Centro de Recursos Humanos<sup>190</sup> e da Assessoria de Controle Interno, foi constituído o Escritório da Qualidade Total – EQT. Posteriormente reconfigurada, pela extinção de ambos e criação da Assessoria de Planejamento e Gestão – APG, depois denominada de Assessoria de Planejamento e Controle Interno – APCI, e atualmente Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI. O CRH também experimentou substantivas transformações estruturais no curso desse processo, notadamente no seu arranjo interno de setores, quantitativo de servidores, e, especialmente, em termos de prestígio no âmbito do Tribunal de Contas.

Evidências dessa permeabilidade das fronteiras organizacionais a inovações gerenciais podem ser percebidas a partir dos esforços empreendidos para a contratação de empresas de consultoria para atuarem especificamente nas áreas nas de **qualidade** com vistas à conquista do Troféu Bronze do PGQP, e de desenvolvimento da gestão de pessoas.

De modo geral, a análise dos dados coletados permite inferir, em relação ao processo de apropriação da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 uma percepção de transposição quase-direta e com reduzida resistência em termos de oposição de **críticas substantivas**. Não faltaram, todavia, segundo relatos obtidos, resistências mais

---

<sup>188</sup> O processo nº 6027-02.00/97-9.

<sup>189</sup> Ações elencadas no item “*Histórico da Qualidade no TCE*”, integrante da proposta de implantação do Programa de Qualidade (processo nº 6027-02.00/97-9, fls. 19-20).

<sup>190</sup> Conforme art. 6º da Resolução nº 493/97: “Art. 6º. Os trabalhos do Escritório da Qualidade serão desenvolvidos junto ao Centro de Recursos Humanos.”



relacionadas às expressões de **superfície** do fenômeno, baseadas no mote fundamental de que “*o Tribunal não é uma empresa privada*”.

Nesse particular, é importante assinalar que, apesar de processada entre **contextos distintos** – público e privado –, a análise dos processos de apropriação levados a efeito exige que se considere também uma abordagem ao **nível da organização**, onde são elementos da relação de transposição o Tribunal de Contas e as empresas adotadas como referência nas atividades de consultoria. E o fenômeno organizacional, por sua vez, em que as especificidades distintas dos contextos público e privado, sobretudo no que diz respeito aos propósitos das organizações, estas devem ser reconhecidas como fenômenos que comungam pressupostos referenciais constitutivos, tais como a racionalidade instrumental, o controle, a hierarquia etc. E esses elementos constituíram-se nos aspectos-chave de análise do processo subsequente – o de **absorção das tecnologias gerenciais**.

#### **4.4 Descrição e análise do processo de absorção das tecnologias gerenciais**

Estudado o processo de **apropriação** das tecnologias gerenciais tomadas como objetos de análise nesta pesquisa, parte-se para o processo subsequente – o de **absorção** desse conteúdo gerencial pelo sistema de gestão do Tribunal de Contas. Assim como no estágio da apropriação, também nessa fase do estudo as tecnologias são tratadas de forma integrada. Um esforço de segmentação, ainda que para fins de pesquisa, se tornaria não somente difícil, mas potencialmente prejudicial à investigação em face do intenso imbricamento dos elementos de **gestão pela qualidade** e da **certificação ISO 9001:2000** também nessa parte do macroprocesso de transposição das tecnologias.

##### **4.4.1 Considerações iniciais**

No curso do **processo de absorção** da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 pelo sistema de gestão do Tribunal de Contas é possível não somente descrever especificidades que revestem a assimilação de elementos das tecnologias transpostas em diferentes níveis de intensidade. A partir disso evidencia-se componentes que foram se integrando ao sistema de gestão do Órgão, fenômeno que se processou na

mesma proporção em que uma atitude reflexiva, baseada nos sentidos de comprometimento e de autonomia, era assumida pelos membros da organização.<sup>191</sup>

Ampliar a compreensão sobre esse processo de absorção à luz das demais categorias teóricas extraídas do referencial da redução sociológica é o propósito deste item da análise, e objeto central desta pesquisa. A noção de redução sociológica proposta por Ramos (1996, p. 71) sustenta que a assunção de conteúdo exógeno implica, inicialmente, a “*eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório ou secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção essencial de um dado.*”, seguindo-se a um esforço de descoberta dos “*pressupostos referenciais*” desses objetos culturais.

Deslocando o conceito, originariamente produzido para a compreensão de elementos da sociologia, para um campo específico das ciências sociais aplicadas – a gestão –, tem-se que a redução aqui implica uma atitude que conduz ao processo de identificação e reflexão sobre os **conceitos** essenciais e os correspondentes **pressupostos** referenciais que sustentam a tecnologia gerencial transplantada. Os conceitos podem ser tomados, portanto, com suporte na **lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência**, como os elementos essenciais do conteúdo transposto (ABBAGNANO, 2000).

O **conceito** relaciona a **forma** da tecnologia de gestão com o seu **conteúdo** (pressupostos). Nesses termos, ao tempo em que influencia o formato assumido pela tecnologia gerencial, o conceito é capaz de revelar seu conteúdo em termos de significado e pressupostos.

Assim como Ramos (1996) preconiza a identificação de pressupostos valorativos que determinam o significado de cada elemento tomado da produção intelectual estrangeira, impõe-se neste processo a compreensão dos **vínculos radicais** entre os **conceitos essenciais** da tecnologia e os **pressupostos** que não somente a informam, mas a relacionam com seu contexto de origem e propósitos da organização.

A análise do processo de absorção, e mais precisamente da assimilação, dos elementos da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 ao sistema gerencial do Tribunal de Contas partiu das correspondentes **definições** já explicitadas no marco

---

<sup>191</sup> Ao passo que outros ou encontram-se em processo de ressignificação, ou foram claramente alijados e repelidos do sistema de gestão.

teórico, avançando para a identificação dos **conceitos** e **pressupostos essenciais** que sustentam as correspondentes tecnologias. A análise dos dados empíricos da pesquisa avança para a descrição e a discussão, a partir das demais três categorias analíticas extraídas do referencial da redução sociológica, acerca de como esses elementos foram assimilados pelo sistema de gestão da organização.

As categorias de análise predominantes nesse processo são:

- **Comprometimento e autonomia de pensamento** dos agentes com a organização e a administração pública; e oposição a atitude subordinada e reprodutivista;
- **Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais** das tecnologias;
- **Ressignificação de conceitos** subjacentes às tecnologias e **construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas.**

Reitera-se que essas categorias analíticas não são estanques entre si, tampouco têm os seus limites de fronteira rigidamente definidos. São fluidas, e como referenciais analíticos, sobrepõem-se quando incidentes sobre os fenômenos estudados, gerando uma interação dinâmica que se reconfigura conforme a percepção de cada ator e a cada momento histórico.

#### **4.4.2 Categoria analítica 3: Comprometimento e autonomia de pensamento**

Ramos (1996) assinala como aspecto essencial à redução sociológica o imperativo do comprometimento do estudioso com seu contexto – a **lei do comprometimento**. Esse enunciado se projeta no fenômeno estudado de diferentes formas, uma das quais – a mais direta –, como o compromisso dos agentes com a organização Tribunal de Contas, com a administração pública e com o interesse público em sentido mais amplo.

Esse comprometimento não se revela apenas pela assunção de uma atitude pró-organização baseada na valorização do conteúdo endógeno frente ao exógeno, ou mesmo pelo esforço de levar a efeito a proposta de implementação de um programa específico, senão pelo posicionamento crítico orientado para o que será efetivamente indicado para a

organização, compatível e coerente com ela. Em termos teóricos, esse essa categoria analítica assenta-se no conceito de **atitude parentética**, um dos três significados assumidos pela **redução sociológica** (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006), atitude esta também intensamente relacionada com as categorias analíticas que enfatizam as capacidades de identificar, refletir e ressignificar conceitos no processo de transposição de conteúdo gerencial.

O senso de comprometimento também não se restringe ao conjunto de agentes pioneiros e seguidores diretamente envolvidos na concepção e execução dos programas, mas à totalidade dos integrantes da organização. A abordagem do comprometimento dos atores pode, portanto, ser percebida segundo duas dimensões essenciais interdependentes: a **funcional**, que diz respeito às interações desses atores entre si e em relação à organização, de caráter eminentemente operacional; e a **conceitual**, de conteúdo reflexivo.

A experiência vivencial, somada aos relatos de entrevista e ao conteúdo colhido na análise documental revelam um intenso envolvimento **funcional** dos atores, a despeito de suas diferentes perspectivas e interesses em relação ao emergente fenômeno de inovação gerencial. Essa dimensão de análise indica substancial esforço das pessoas orientado para a concepção e a execução do programa em termos operacionais (instrumentais). Aqui sobressaem os esforços de transplantação baseadas na **adaptação** dos modelos da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 à estrutura do Tribunal de Contas do Estado.

Essa adaptação dos modelos revela como elementos de transposição mais direta (que mais tarde impactarão nos processos de assimilação desses objetos culturais exógenos): terminologia e os instrumentos. A preocupação dos agentes com o rigor – que se reflete na observância estrita da terminologia – e a crença na neutralidade das tecnologias – promovendo a assunção direta dos instrumentos – aponta para uma baixa inclinação à autonomia de pensamento, especialmente nas fases iniciais do ciclo de gestão pela qualidade no Tribunal de Contas.

A adoção direta da **terminologia** assenta-se no rigorismo da norma – NBR ISO 9001:2000 e na incipiente experiência de organizações públicas em relação à tradução desses elementos para o seu contexto. São exemplos de apropriação mais direta de termos

no caso estudado, coerente com o fenômeno denunciado por Roquete (2004) são: cliente, produto, fornecedor etc. No que diz respeito aos **instrumentos**, o destaque mais ilustrativo recai sobre denominado procedimento operacional padrão – POP.

Se na dimensão funcional percebe-se a intenção de acertar pela via do rigor em relação à observância da norma, comprometendo o senso de autonomia, na dimensão **conceitual** a perspectiva do comprometimento e autonomia revelou-se ainda menos perceptível, senão por vezes inexistente. O posicionamento reflexivo dos atores com vistas a produzir uma transformação coerente com as especificidades que moldam o sistema de gestão do Tribunal de Contas não exsurtem com devido destaque nos relatos referentes à práticas pretéritas de apropriação.

Por ocasião da análise dos elementos documentais do sistema, entretanto, e mais fortemente a partir da observação de seu funcionamento, esse senso de comprometimento mostra-se pouco mais pronunciado. Os fatores de comportamento ensejadores desse fenômeno escapam ao alcance dessa pesquisa, mas não se pode de plano atribuir a deficiências conceituais, senão a traços como a tendência reprodutivista e a desmesurada valorização do estrangeiro denunciadas por Caldas (1997).

Nesse momento a **atitude parentética** reclama seu espaço no contexto do enunciado da redução sociológica, ou seja, a capacidade do agente de colocar-se entre parênteses, adquirindo uma consciência crítica em relação a si e às circunstâncias de seu entorno (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006). A atitude parentética requer, na leitura que ora se dá à redução sociológica, uma posição de autonomia e de comprometimento com a organização, o campo e o interesse público.

Não subordinar-se ao conteúdo exógeno é a essência da atitude de autonomia preconizada por Ramos (1996) como condição para a assunção da influência externa.

Enquanto permanecem ordenados ou articulados para fora, referidos a um centro dominante que lhes é exterior, carecem da condição mesma que os habilitaria à prática da redução. (RAMOS, 1996, p. 100-111).

Depreende-se disso, que a adoção dessa perspectiva externamente orientada, sobremaneira coerente com o mimetismo que a abordagem institucional descreve,

compromete a assimilação da contribuição estrangeira, ensejando a prática do formalismo como estratégia de transformação organizacional (RAMOS, 1966).

São evidências da reduzida inclinação para a adoção de uma atitude reflexiva não somente a substancial dependência do agente de consultoria externa, mas a reprodução ligeiramente adaptada de estruturas, procedimentos e termos preconizados em obras de referência naquele campo nascente. Nesse particular aspecto, retomando a perspectiva histórica de introdução da qualidade no Tribunal, em relação à estrutura do Escritório da Qualidade Total – EQT refere-se que além dos membros designados foram previstas e criadas funções específicas diretamente relacionadas ao modelo proposto por Campos (1992, p. 179) e observada a descrição dos perfis sugerida, quais sejam, o “*Coordenador do TQC*” e dos “*Facilitadores*”<sup>192</sup>. O perfil do primeiro, coerente com a opção adotada no Tribunal, convergia para as características de um servidor “*antigo*”, com bom trânsito e aceitação, respeitado e conhecido pelos membros da organização. Os facilitadores, diferentemente do preconizado por Campos (1992), não possuíam dedicação exclusiva ao programa, fato que alguns relacionaram como deficiência do processo de implementação.

Alguns relatos demonstraram ter havido um substancial esforço de implementação do programa de qualidade por parte dos membros do EQT, a despeito das diferentes abordagens existentes em relação à qualidade; perspectivas que contemplavam desde sensações de elevado entusiasmo, por vezes alcançando as raias do deslumbre, até posicionamentos de conteúdo mais crítico em relação a alguns contrastes perceptíveis entre a forma preconizada e o contexto do Órgão, entre os quais se destacam a terminologia e o detalhamento da documentação – instrumentos.

Segundo o modelo de implementação, em paralelo às ações de sensibilização dos servidores da organização em seus diferentes estratos hierárquicos, a atuação do EQT projetou-se inicialmente para os níveis de coordenação e supervisão. Neste momento, verificou-se, segundo a percepção de alguns atores entrevistados, o fenômeno do EQT como “*confessionário*” ou como “*válvula de escape*”. As expressões decorrem da substancial procura do escritório, especialmente por parte das chefias, em busca de espaço para a apresentação de suas demandas e angústias. Os relatos podem sinalizar, nesses

---

<sup>192</sup> A figura dos facilitadores no Tribunal de Contas estava definida em termos de perfil e atribuições na proposta de implantação (Processo nº 6027-02.00/97-9, fls. 30-31).

termos, a crença dessas chefias (por vezes representando seu grupo de subordinados) em relação ao programa, no mínimo ao nutrir expectativas quanto à possível vazão de suas carências, reconhecimento de especificidades e tensões que particularizavam cada unidade gerencial básica – UGB.

Em relação aos demais agentes da organização, em termos de comprometimento com os programas de gestão pela qualidade, pode-se de modo geral perceber, a partir dos dados coletados, salvo percepções isoladas, um reduzido nível de envolvimento efetivo com a implementação da tecnologia. A dedicação das pessoas em geral com a introdução dos programas restringiu-se à realização das atividades obrigatórias, exigidas para fins de auditoria dos sistemas, caracterizando-se por uma postura eminentemente reativa.

Relatos afirmam que a certificação ISO 9001:2000 significou, de fato, um impulso efetivo à consolidação da gestão pela qualidade.

A gestão da qualidade vinha vindo ... numa rotina normal. Mas quando a Administração definiu como objetivo a implantação da ISO; aí sim, as pessoas precisaram revisar os POP's, descrições de processos etc. porque haveria uma auditoria externa e não poderia haver falhas. (E7)

Outros vetores de descrédito em relação aos programas estão associados à associação da inovações gerenciais a “ferramentas” próprias de empresas e do setor privado, sem identidade com a administração pública, destacadamente órgãos da administração direta do Estado. As feições dessa “identidade” entre as tecnologias e a organização pública requer maior aprofundamento e constitui objeto de estudo na categoria analítica seguinte – identificação dos pressupostos e conceitos essenciais.

Especificamente no que diz respeito à certificação ISO 9001:2000 mais uma vez impõe-se o pressuposto da **neutralidade** das tecnologias gerenciais<sup>193</sup>. Nesse caso particular, inclusive, o caráter geral de abrangência é assinalado no texto da norma, em seu item 1.2, que trata da “Aplicação”.

## 1.2 Aplicação

---

<sup>193</sup> É importante assinalar que o significado que se pretende dar à neutralidade não alcança aquele conferido por Serva (1992), onde essa neutralidade está associada a uma condição proveniente da cientificidade, com reflexos sobre dimensões outras tais como as relações de poder.

Todos os requisitos dessa norma são genéricos e se pretende que sejam aplicáveis a todas as organizações, sem levar em consideração o tipo, tamanho, e produto fornecido.

Quando algum(ns) requisito(s) desta Norma não puder(em) ser aplicado(s), devido à natureza de uma organização e seus produtos, isso pode ser considerado para exclusão. (NBR ISO 9001:2000, item 1.2 – Aplicação, p. 3).

A incidência do conceito de redução sociológica sobre o fenômeno em estudo contrasta, portanto, com o instrumentalismo ingênuo e exacerbado que pressupõe a **neutralidade** das tecnologias gerenciais. Crença de neutralidade esta alimentada tanto pelos entusiastas da introdução das tecnologias quanto pelos agentes de consultoria.

Nesse sentido, aos agentes envolvidos no processo, inicialmente, e todos os demais ao final, se imporia a assunção de uma atitude comprometida a ponto de perceber a convergência essencial do conteúdo instrumental que a NBR ISO 9001:2000 encerra com a organização pública e levar a efeito o que sugere o acima referenciado item 1.2 da Norma. Essa postura pode ser melhor compreendida à luz da categoria analítica seguinte.

Tanto quanto o comprometimento, o senso de **autonomia** do sociólogo – e aqui do **agente público** envolvido no processo de transposição tecnológica –, com vistas à produção de conteúdo localmente orientado e comprometido, constitui categoria teórica central da redução sociológica (RAMOS, 1996). Como se viu, a esta associa-se, também, o conceito de **atitude parentética** (RAMOS, 1996; 1989; AZEVÊDO; ALBERNAZ, 2006). Nesses termos, o esforço de suspensão dos atores em relação ao conteúdo gerencial transplantado, reconhecendo a radical vinculação desses objetos com o seu contexto de origem, igualmente constitui o fundamento de um posicionamento autônomo dos agentes – e por conseguinte da organização – em relação ao processo.

A autonomia se revela, sobretudo, na capacidade de reconhecer as especificidades (estrutura e finalidades) da organização, e, no caso particular, da administração pública, visando a uma ação livre e autônoma, embora inspirada no produto destilado do conhecimento estrangeiro, em busca de uma apropriação autêntica e coerente com o contexto de inserção. Reside, além disso, na adoção de uma postura de sistemático questionamento sobre o conteúdo transplantado, assumindo como referência os propósitos institucionais da organização e o interesse público, em franca oposição ao reprodutivismo.



Evidências empíricas da pesquisa colhidas dos relatos de entrevista sinalizam que a postura autônoma dos atores, coerente com atitude parentética evocada por Ramos (1996; 1989), notadamente os agentes de mudança, assim entendida como uma oposição a atitude subordinada e reprodutivista, é percebida como limitada. As implicações disso reforçam não somente as evidências de transposição direta com especial ênfase em terminologia e instrumentos, mas a dependência da atuação das empresas de consultoria.

Consoante os registros formais, em sua fase introdutória (setembro de 1997) foi designada uma Comissão de Estudos para a implantação do Programa de Qualidade Total no TCE, que gerou a proposta de implementação da Gestão pela Qualidade Total – GQT, definindo seus cinco objetivos globais (TCE-RS, 2005, p. 10):<sup>194</sup>

- 1 – introdução da cultura de responsabilidade pelos resultados;
- 2 – otimização dos prazos de tramitação dos processos;
- 3 – aumento da eficiência dos procedimentos;
- 4 – redução das perdas/desperdícios; e
- 5 – adesão à filosofia da qualidade total

A Comissão de Estudos designada pela presidência do Órgão apresentou uma proposta de introdução da “*filosofia da qualidade*” no TCE e sugeriu a contratação da Fundação Christiano Ottoni, entidade então na condição de proeminente organismo difusor de conhecimentos no campo da qualidade no Brasil.

[...]. De posse da proposta recebida pela Fundação Christiano Ottoni, que trata de projeto para “Gestão da Qualidade Total”, foram examinadas todas as etapas, cursos e valores apresentados, confrontando-as com a Proposta de Introdução da Filosofia da Qualidade Total no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, elaborada pela Comissão. Do estudo, foram apresentadas várias sugestões visando a adequar ambos os conteúdos às necessidades e à realidade do nosso Tribunal de Contas. Com a finalidade de justificar a indicação da F.C.O. como Consultora do Programa de QT, será solicitada relação de empresas/órgãos em que a mesma fornece assistência ou tenha implantado a qualidade total. [...]<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Originariamente sinalizados no Processo nº 6027-02.00/97-9, fl. 18.

<sup>195</sup> Ata nº 02/97, Processo nº 6027-02.00/97-9 (fl. 9). De se destacar, ainda, que a Proposta da Comissão de Estudos (outubro de 1997, fl. 40) formalizada no expediente (fls. 11 a 41) constituiu um projeto que já incorpora elementos da Proposta de consultoria (24-09-1997, fl. 59).

Conforme se pode depreender das propostas formuladas tanto pela Fundação quanto pela Comissão de Estudos, é forte a influência exercida pelo campo empresarial, especialmente em face da terminologia adotada, o que, de parte do agente de consultoria que elaborou a proposta inicial, revela pouca preocupação em adaptar a linguagem do modelo à distinta realidade do então potencial usuário dos serviços – o Tribunal de Contas.<sup>196</sup>

Os limites observados nos processos de transposição de tecnologias gerenciais relacionam-se também ao tipo de relação que se estabelece entre os pólos, ou seja, uma relação produtor (emissor) – consumidor (receptor). Há um pressuposto de polaridade entre o *expert* (transmissor do conhecimento) e o receptor que o adota (passivo). Essa posição subordinada, consentida ou mesmo desejada pela própria parte receptora, pode ser reforçada pela exclusão de outros atores organizacionais do processo de transposição, alijamento este amparado na crença gerencial afeta ao pensamento organizacional clássico que pressupõe a dissociação entre os agentes que concebem e os que executam.

Sob outra perspectiva, o que pode auxiliar na explicação do fenômeno de posicionamento subordinado da organização mais precisamente à incorporação das tecnologias gerenciais é o traço que ressalta na cultura nacional a fixação pelo estrangeiro (CALDAS, 1997). Esse fascínio pela produção de origem exterior favorece, primeiro, a crença de que a produção exógena é melhor e necessária, e segundo, como consequência, em vista dos contrastes entre os contextos de origem e de destino da tecnologia, a prática de uma adoção formalística.

Os contornos gerais do programa, desde a terminologia adotada, às denominações conferidas aos documentos, passando pelo conteúdo e forma da estruturas e membros do programa de qualidade, bem sinalizam a reprodução, em linhas gerais, de modelo prescrito pela entidade de consultoria (CAMPOS, 1992). O prestígio dessa entidade, aspecto do qual decorre a valorização do estrangeiro, associado aos estágios iniciais de introdução da qualidade no país contribuem para explicar essa subordinação ao

---

<sup>196</sup> Evidências que sugerem tratamento uniforme dispensado aos clientes pela Fundação podem ser percebidos na proposta feita ao Tribunal, tanto a partir do tratamento dispensado ao órgão referindo-o como “*empresa*” (fl. 59), quanto pelas referências a “*Universidade*” enquanto destinatário da proposta (fls. 60 e 62, do processo nº 6027-02.00/97-9).

modelo exógeno implementado com as adaptações estritamente necessárias (CALDAS, 1997).

Outro elemento que se destaca na proposta de prestação de serviços de consultoria formulada pela Fundação, ainda que nem sempre de modo explícito, é o papel da consultoria externa, acentuando-se no caso do Programa de 5S.

[...]. Vale lembrar que a participação do consultor é fundamental para a excelência do programa, já que este elemento traz consigo a experiência necessária na aplicação das técnicas aqui apresentadas. Embora o Programa 5S seja composto de atividades simples, aventurar-se nessa área, sem conhecimento e experiência, pode comprometer todo o processo. (Processo nº 6027-02.00/97-9, fl. 35).

O excerto evidencia o culto ao consultor, que figura nesse processo como ator detentor do conhecimento indispensável à implementação do programa. Coerente com o traço cultural de valorização do estrangeiro (CALDAS, 1997), resulta patente a legitimidade atribuída ao agente externo.

O caráter predominantemente reprodutivista, fortemente assentado no imaginário que se desenvolve em torno do “consultor externo”, detentor de saber mais valioso e consistente, pode ser tomado como traço bastante peculiar do processo em seus estágios iniciais e intermediários. Mais recentemente uma posição mais autônoma tem se sedimentado no Órgão, apesar da figura do consultor externo revestir-se, ainda, de elevado prestígio. Essa autonomia decorre não somente do *status* simbólico que o sistema de gestão assume no Tribunal, formal e explicitamente reforçado no curso da cadeia de comando, mas do significativo nível de qualificação e envolvimento das pessoas que atuam principal e diretamente no Órgão gestor do sistema.

A análise do fenômeno permitiu constatar, ainda, que a relação estabelecida entre os agentes externos de consultoria e a organização encerra uma contradição essencial, qual seja: de um lado o reconhecimento atribuído a esses atores por parte dos membros da organização, e de outro uma crença essencial mantida por uma parcela substancial desses mesmos membros na imutabilidade das relações e estruturas organizacionais em virtude da introdução das tecnologias. Uma explicação para o fenômeno é o **desconhecimento sobre a tecnologia** que, de um lado faz do consultor uma destacada referência no assunto, e de

outro limita a percepção em relação ao potencial daquele conteúdo entrante em promover transformações no sistema de gestão da organização, inicialmente em sua expressão instrumental, e após, na esfera substantiva.

Essa relação, que tangencia o paradoxo, vem sendo fortemente afetada pelo incentivo à introdução de novas tecnologias de gestão na administração pública (PEREIRA, 1999) pela via da atuação de consultorias, inclusive com a vinculação de recursos para esse fim.

Superada a fase de preparação do ambiente caracterizada pelo Programa 5's, passou-se ao estágio de produção da documentação relativa à gestão pela qualidade: descrição dos processos, e a identificação dos clientes e fornecedores de cada unidade gerencial (UGB). Nessa etapa assumem destaque os **procedimentos operacionais padrão** – os POP's, atividade que encontrou acolhida no sistema de gestão da organização, não somente em face da influência exercida pelo prestígio que a figura da consultoria externa representava, mas pelo fato da **formalização** constituir um dos atributos centrais da burocracia, portanto um valor caro à organização.

No que diz respeito aos esforços de formalização dos processos organizacionais, vale assinalar que esses elementos da burocracia têm como tributários não somente a corrente clássica do pensamento administrativo, como o viés legalista que inspira o direito administrativo brasileiro, e, por conseguinte, a administração pública, erigido, por sua vez, sob forte influência do direito romano (KEINERT, 2000; WAHRLICH, 1978).

O entusiasmo demasiado na formalização de processos, notadamente a produção dos denominados procedimentos operacionais padrão – POP's, pode ser colhido no seguinte relato.

Fomos com “muita sede ao pote”. Fizemos POP para tudo. E não precisava. Pecamos pelo excesso. (E3)

Nesse particular merece destaque, além da verificação do traço de ortodoxia na implementação de programas gestão pela qualidade no setor público referido por Swiss

(1992), a percepção de Silva (2003, p. 272) que ressalta nesses programas a intensificação de algumas características da burocracia.

[...] a observação de organizações que implantaram sistemas de qualidade permite supor que alguns processos intensificam certas características da burocracia. Assim, a padronização, o controle de documentos exigidos pela certificação e, em consequência, o grau de formalização da organização parecem fortalecidos (SILVA, 2003, p. 272).

Importante perceber que a burocratização levada a efeito pelo minucioso registro dos processos internos, inerente ao modelo convencional de implantação da gestão pela qualidade – de matiz mecanicista –, além de revelar-se coerente com o valor gerencial do controle dos processos administrativos que permeia o sistema de gestão do Órgão, é inicialmente percebido como um estágio aceitável, requerendo posterior reflexão acerca de sua pertinência.

No início fizemos os POP's. Esse foi o estágio inicial. No estágio seguinte, o que não ocorreu, deveríamos ter nos perguntado: esse POP serve para alguma coisa? Se não serve, vou descartar ! (E5)

O segredo está no equilíbrio. Na dosagem que se faz. (E5).

Subjaz a esse relato, o senso de que é admissível uma importação mais direta, desde que seguida dos devidos ajustes, o que, destaca-se, se daria posteriormente, evidenciando a incidência do pressuposto de **neutralidade** do conteúdo gerencial. Não seria esse questionamento acerca da importância desses documentos nesse nível de intensidade já por ocasião da sua elaboração? Tampouco o argumento de que o registro detalhado dos processos seria condição necessária para a sua subsequente documentação em níveis razoáveis pode ser levantada. Aqui parece estar presente o senso de “*adaptação criativa*” a que se referem Caldas e Wood Jr. (1999a). Percebe-se, assim, a assunção de uma posição subordinada em relação à tecnologia exógena, especialmente em seu formato, limitando os efetivos efeitos da inovação sobre o sistema de gestão da organização.

Nesse sentido, Silva (2003, p. 286) relata, no caso da implementação da gestão pela qualidade na Siderúrgica Rio-Grandense, que<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Repise-se, conforme já referenciado, que o caso é emblemático, não somente pelo fato de o Grupo Gerdau, integrado pela Siderúrgica Rio-Grandense, ser protagonista do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP, mas por ser a organização de origem do principal consultor do programa de gestão

Os esforços de padronização continuaram, através da confecção de padrões pelos técnicos da usina, mas esses esforços só têm como resultado a geração de documentos, aumentando o grau de formalização da usina, sem, no entanto, conseguir padronizar de fato o processo produtivo (SILVA, 2003, p. 286).

De outra parte, relatos que reconhecem um sistema de gestão no TCE como algo inerente à organização e, portanto, pré-existente à gestão pela qualidade, sugerem a percepção de que elementos essenciais dessa tecnologia já estavam presentes e consolidados. Nesses termos, ainda que não amplamente difundida – ou revelada – entre os entrevistados está a percepção de que a estrutura normativa do Tribunal de Contas<sup>198</sup> constitui um arranjo descritivo e regulador dos processos, sejam os internos, sejam aqueles com reflexos externos ao Órgão que é análogo aos padrões formais trazidos pela inovação gerencial introduzida. Essa percepção, por si só, sinaliza a possibilidade de adoção de uma rota de implementação diversa e coerente com elementos e valores estruturantes da organização.

O conceito de **autonomia** merece ser analisado, ainda, sob outras duas perspectivas: a) a de produção autônoma de soluções gerenciais para a organização, e b) a dos reflexos da implantação da gestão pela qualidade, nos moldes levados a efeito, em termos de flexibilidade da ação gerencial.

No que se refere ao primeiro aspecto – a produção autônoma de soluções endogenamente orientadas –, não obstante esteja contida em categoria analítica final deste estudo, desde já se pode afirmar que além do impulso original para a introdução da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 são pouco expressivos os posicionamentos capazes de revelar autonomia em relação à implementação das tecnologias. O senso de autonomia por vezes presente restringe-se ao domínio das tecnologias adotadas nos termos preconizados pelos correspondentes modelos.

É preciso lembrar que a certificação ISO 9001 obtida em 2005 foi conquistada sem a intervenção de consultor na sua fase final. (E3)

---

pela qualidade do Tribunal de Contas. Disso infere-se alguma influência sobre as práticas de implementação adotadas neste Órgão de controle.

<sup>198</sup> São instrumentos normativos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado: as *resoluções*, as *instruções* normativas, entre outros atos. A esses podem ser acrescidos as *leis* que disciplinam a estrutura e funcionamento do Órgão.

A autonomia não é percebida como expressão da aquisição de um conhecimento em sua substância de modo a permitir não somente uma desvinculação em relação ao formato, mas uma adoção mais livre do conteúdo na produção de soluções específicas.

Assinala-se, no entanto, que a continuidade das atividades em torno da manutenção do sistema de gestão pela qualidade e seus elementos adjacentes revela o que se pode considerar tendência à aquisição de autonomia em relação às tecnologias estudadas. Assumindo a perspectiva de processo tem-se que, a despeito da acentuada ênfase no formato, a organização vem assimilando conceitos que não lhe são contrastantes e transformando-se em termos de sistema de gestão. São exemplos a preocupação com a eficiência dos processos, o acompanhamento e a avaliação de resultados etc.

No que diz respeito ao segundo aspecto – **implicações do modelo de gestão pela qualidade na limitação da flexibilidade administrativa** –, tem-se que esta foi potencializada pela implementação do programa de certificação ISO 9001:2000, convergindo para constatação de Silva (2003) em relação à intensificação do controle.<sup>199</sup>

Contrastando com isso está o conceito de **autonomia gerencial** – noção de maior liberdade de decisão para adoção dos meios mais adequados à situação – que figura como um dos valores sinalizados tanto pela administração pública gerencial quanto pelas próprias diretrizes estruturantes da gestão pela qualidade total (PEREIRA, 1999b). Especialmente no quesito autonomia dos gerentes, aspecto intrinsecamente pouco aderente aos valores culturais que historicamente informam a organização do trabalho no Tribunal de Contas, pode-se perceber uma redução substancial, em particular no que diz respeito às imposições de metas baseadas em quantidades e prazos no fluxo processual que contribuem para uma tendência de padronização dos produtos.

Em que pesem as preliminares conexões conceituais possíveis entre o sistema de gestão do Órgão e a proposta de gestão pela qualidade sugeridas pela inspiração taylorista dos modelos convencionais de certificação do tipo ISO, notadamente no que diz

---

<sup>199</sup> Para Silva (2003), “A mudança no controle organizacional é muitas vezes compreendida na literatura gerencial como um processo de libertação das amarras do sistema burocrático, processo este de libertação tanto de supervisores quanto de trabalhadores. Esta pesquisa aponta para outra direção” (SILVA, 2003, p. 272).

respeito à ênfase no controle e na racionalidade instrumental, as feições emergentes do modelo de organização do trabalho têm gerado insatisfação por parte de diversos atores em diferentes instâncias de poder do Tribunal. Uma das vertentes de explicação desse fenômeno reside justamente no modelo de gestão pela qualidade e de certificação adotado, baseado na noção de **melhoria contínua** dos processos promovida pela adoção da metodologia do ciclo do PDCA (item 0.2 da NBR ISO 9001:2000, p. 2).<sup>200</sup> O modelo impõe ciclos de melhoria dos processos de tal forma que o sucessivo alcance das metas repercute na sua contínua racionalização. Esse aspecto virtuoso de racionalização de recursos, especialmente assentado no fator tempo, entretanto, segundo relatos, tem se revelado prejudicial à qualidade intrínseca dos resultados gerados, com reflexos sobre a atuação finalística do controle externo em face da complexidade de aspectos que a ação institucional encerra. O prazo de resposta da ação institucional, que afeta a celeridade do processo – demanda legítima da sociedade –, é apenas um desses aspectos.

Relatos de entrevista revelam percepções que sugerem o esgotamento do ciclo de certificação do sistema de gestão do Tribunal segundo a ISO 9001:2000, e sinalizam o abandono da Norma de referência como o próximo estágio de desenvolvimento do Tribunal. Essa leitura não parece ser predominante, sobretudo nas instâncias superiores do Órgão, estrato mais sensível à dimensão simbólica da certificação.

A norma ISO 9001:2000, um dos elementos da “*família ISO 9000*”, constitui um agregado de orientações genéricas das melhores práticas de gestão (MELLO *et al.*, 2002; MARANHÃO, 2001) formalmente registradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que podem ser **adotadas** pelas organizações que o desejarem. Esse conjunto de princípios gerenciais pode ser apropriado pela organização, no todo ou em parte, segundo suas necessidades; alcançando e evidenciando, portanto, um conteúdo preponderantemente **técnico** na organização. Ademais, a própria NBR 9001:2000, ao salientar a abordagem de gestão por processos que subjaz ao modelo preconizado pela norma, refere em nota ao item 0.2, que “*Adicionalmente, pode ser aplicada a metodologia*

---

<sup>200</sup> Ciclo de *melhoria contínua* que pressupõe o gerenciamento baseado no processo de P (*Plan*) – D (*Do*) – C (*Check*) – A (*Act*), pode ser compreendido como um processo de aperfeiçoamento cíclico que pressupõe a realização de um planejamento, seguido da sua execução; a partir da qual são realizados procedimentos de controle (verificação e análise), cujos desvios observados constituirão objeto de uma ação corretiva, retroalimentando o ciclo (NBR ISO 9001:2000).



conhecida como *Plan-Do-Check-Act (PDCA)* para todos os processos.” (ABNT, 2000, p. 2).

O estágio subsequente do programa, mas não obrigatório, é a **certificação** do sistema de gestão segundo as diretrizes da Norma. É importante assinalar que no caso estudado o objetivo traçado para o programa de certificação foi a adequação do sistema de gestão do Tribunal com vistas ao alcance deste atestado. Nesse processo, uma empresa é licitada para avaliar e certificar a incidência desse conjunto de padrões normativos – a NBR ISO 9001:2000 – sobre o sistema de gestão pela qualidade, atestando a sua conformidade. A finalidade desse estágio do programa – a certificação – é claramente orientada para fora; e dada a natureza do conteúdo externado, tem ressaltado seu componente simbólico.<sup>201</sup>

No que diz respeito à inspiração original para a certificação, pode-se perceber a influência direta do consultor externo, recebida pela então Assessoria de Planejamento e Gestão, e posteriormente assumida como meta de gestão pela alta administração do Tribunal. A apropriação da tecnologia gerencial ISO 9001:2000, nesse contexto, em que pese o forte apelo mimético, constitui um processo de isomorfismo de fundo preponderantemente normativo. Ainda que se reconheça as virtudes de uma adesão do sistema de gestão pela qualidade do Tribunal de Contas à norma ISO 9001:2000, é preciso perceber que a certificação evidencia a dimensão simbólica do selo.

#### **4.4.3 Categoria analítica 4: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais**

Como categoria teórica essencial derivada da redução sociológica está a **identificação** e a reflexão sobre os **pressupostos** e **conceitos** fundamentais contidos nas tecnologias gerenciais estudadas. Refere-se, inicialmente que os conceitos, e, por conseguinte, os seus pressupostos subjacentes, são neste estudo tomados como os elementos essenciais dos objetos culturais transplantados a que faz referência a noção de redução sociológica.<sup>202</sup> Nesses termos, essa categoria está no centro do objeto de pesquisa.

---

<sup>201</sup> Isso porque a organização realiza ações orientadas para o ambiente em que se insere, destacadamente no que diz respeito às suas atividades finalísticas. Tomada, contudo, uma perspectiva institucional de análise, os esforços de certificação segundo a Norma ISO 9001:2000 deslocam-se mais fortemente para a busca de legitimação simbólica ante os demais atores do campo.

<sup>202</sup> Aproxima-se nesse estudo a noção de conceito como elemento **essencial** aos contornos dado ao **conceito** por Sócrates, segundo Ferreira *et al.*, (2005, p. 41): “Para Sócrates, o objeto da ciência não é o sensível, o particular, o indivíduo que passa; é, isto sim, o que disto se pode deprender, o *conceito* que se generaliza e

Por **identificar** os pressupostos e conceitos inerentes às tecnologias gerenciais estudadas entende-se a capacidade de perceber e isolar esses elementos, definindo e distinguindo-os entre si. O senso de reflexão sobre esses pressupostos e conceitos está associado à capacidade de, após identificados, opor-lhes uma leitura crítica em relação à extensão de seu significado, compatibilidade e pertinência desses elementos tendo em vista os contextos de origem e destino do conteúdo no processo de transposição.

Os **conceitos** e **pressupostos** são elementos fundamentais para uma abordagem analítica da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9000:2000 como tecnologias gerenciais em sua interação com a organização. Coerente com o que Ramos (1996) propõe como a **lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência**, compreender essas categorias fundamentais justifica-se nesse estudo em face da relativa perenidade que se pode atribuir a esses elementos em sua expressão substantiva.

Assume-se que os conceitos são originariamente produzidos pela atividade científica empreendida no campo teórico.<sup>203</sup> A administração, em particular, em face das características de multidisciplinaridade, permeabilidade e fluidez que revestem as fronteiras do campo, tem em sua interface com os estudos organizacionais o *locus* de criação de conhecimento por excelência. Nutrindo-se permanentemente dessa vertente de produção científica, e influenciando-a, encontra-se a dimensão tecnológica da ciência administrativa.

Nesses termos, reconhece-se a dimensão tecnológica da administração como aquela que se ocupa, predominantemente, de promover a articulação ou a rearticulação de conceitos para a produção de tecnologias gerenciais. Essa configuração conceitual inovadora está imersa em um conjunto de pressupostos de organização com os quais, como critério de consistência, precisa estar coerente. O conceito, portanto, ao tempo em que influencia a forma de uma tecnologia de gestão, revela seu conteúdo.

Assim, apesar dos estudos organizacionais poderem, por vezes, oferecer novos conceitos, os quais passam a se articular com outros pré-existentes e gerar tecnologias

---

se exprime pela definição, que se obtém por um processo dialético chamado *indução* e que consiste em comparar vários indivíduos da mesma espécie, eliminar-lhes as diferenças individuais, as qualidades mutáveis, e reter-lhes o elemento comum, estável, permanente, a natureza, a essência da coisa.” (FERREIRA *et. al.* 2005, p. 41).

<sup>203</sup> Deleuze e Guattari (1992, p. 13) ao sugerirem que o filósofo é o amigo do conceito, sendo, ele conceito em potencial, afirmam que a “*filosofia, mais rigorosamente, é a disciplina que consiste em criar conceitos.*”

inovadoras, a sua absorção no sistema de gestão da organização estará associada não somente ao imperativo da ressignificação desse conteúdo, mas da coerência em termos dos pressupostos de sustentação desse sistema.

A apreensão de conceitos e pressupostos, como se percebe, constitui aspecto essencial na orientação dessa pesquisa, fato que ressalta o imperativo de melhor definir qualidade e sua certificação nos parâmetros preconizados pela NBR ISO 9001:2000 – algo complexo pela natureza e diferentes faces do movimento –, mormente na administração pública, e nas relações envolvendo um organismo de controle. O delineamento dos fundamentos conceituais da qualidade e tecnologias correlatas também é requisito para perceber e compreender os elementos estruturais do modelo de programa desenvolvido no caso estudado.

O critério para o reconhecimento de um elemento como pressuposto<sup>204</sup> ou conceito<sup>205</sup> assentou-se não somente nas definições de Abbagnano (2000) para ambos, como na noção de que os conceitos são elementos que tendem a ser mais operacionalizáveis, portanto mais explícitos e objetiváveis, ao passo que os pressupostos constituem aspectos de conteúdo mais subjetivo, implicando em maior intensidade juízos de valor e aderência a determinado conjunto de crenças. No caso das tecnologias objeto desta pesquisa, trata-se predominantemente de crenças de inspiração teórica clássica, notadamente de fundo cartesiano-mecanicistas (CUNHA *et al.*, 2001). Igualmente, os pressupostos são condições valorativas ou crenças necessárias para que os conceitos possam ser erigidos e sobre as quais se sustentam.

Para fins desse estudo, identifica-se a partir da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, ora tomadas como tecnologias de gestão intrinsecamente

---

<sup>204</sup> Por *pressuposto* assume-se, para os fins específicos deste estudo, consoante Abbagnano (2000, p. 789), “1. *Premissa não declarada de um raciocínio, utilizada no decorrer de um raciocínio, mas que não foi previamente enunciada, não havendo, pois, um compromisso definitivo em relação a ela.*”

<sup>205</sup> Abbagnano (2000, p. 164) destaca que apesar de um *conceito* ser “normalmente indicado por um nome, não é o nome, já que diferentes nomes podem exprimir o mesmo C. [conceito] ou diferentes conceitos podem ser indicados, por equívoco, pelo mesmo nome.” Abbagnano (2000) assevera que, além de possuir um significado “*generalíssimo*”, a noção de conceito conduz a dois problemas fundamentais: um envolvendo a sua *natureza* e outro a sua *função*. No que diz respeito à questão afeta à sua *natureza*, o conceito encontrou duas soluções fundamentais: “1ª o C. [conceito] é a essência das coisas, mais precisamente a sua essência necessária, pela qual não podem ser de modo diferente daquilo que são; 2ª o C. [conceito] é um signo.” (ABBAGNANO, 2000, p. 164). Assume-se por *conceito*, para os fins específicos desta pesquisa, a noção de elemento essencial que, de forma combinada – envolvendo diferentes conceitos –, são constitutivos das tecnologias de gestão.

relacionadas, e sua interação com a organização, tanto os **conceitos** em suas categorias **aparente** (ênfase em aspectos de superfície e explícitos do fenômeno) e **essencial** (assinalando elementos de conteúdo conceitual da tecnologia), quanto os **pressupostos** em suas categorias **instrumental** (destacando categorias inerentes à organização formal) e **substantiva** (revelando seu conteúdo essencial, em geral implícito), não obstante possam ser consideradas fluidas e moveáveis as fronteiras entre essas categorias.

Quadro 13 – Categorias de conceitos e de pressupostos relacionados às tecnologias gerenciais

<b>Conceitos gerenciais</b>		<b>Pressupostos de organização</b>	
<b>Aparentes</b>	<b>Essenciais</b>	<b>Instrumentais</b>	<b>Substantivos</b>
Expressam aspectos de superfície e explícitos das tecnologias gerenciais.	Expressam elementos de conteúdo conceitual das tecnologias de gestão.	Expressam atributos inerentes à expressão formal da organização.	Expressam conteúdo essencial, em geral implícito, à organização em sua expressão política.
Elementos nos quais tendem a se basear os discursos gerenciais.	Componentes que conferem substância à tecnologia.	Elementos valorativos constitutivos da organização em sua expressão convencional.	Contempla aspectos identificados com a dimensão informal da organização.
<b>Exemplo:</b> participação	<b>Exemplo:</b> padronização	<b>Exemplo:</b> racionalidade instrumental	<b>Exemplo:</b> patrimonialismo

Fonte: elaborado pelo autor.

A pesquisa de campo e os elementos do referencial teórico permitiram identificar os conceitos inicialmente, e a partir destes, inferir os seus pressupostos. Os conceitos, conforme destacado no capítulo atinente ao método, foram alcançados em diferentes níveis de profundidade a partir de distintos métodos de coleta. Impõe-se destacar ainda, que não se pretendeu por certo nessa pesquisa esgotar os conceitos, tampouco os pressupostos, que subjazem às tecnologias gerenciais estudadas, senão capturar aqueles mais proeminentes para fins de estudo.

Assim, os elementos conceituais que de início emergiram foram, em geral, como seria de se esperar, aqueles associados à expressão mais aparente ou de superfície dos fenômenos investigados. Esses foram denominados **conceitos aparentes**, e podem ser percebidos na literatura especializada de orientação mais aplicada, em geral assumindo a forma de manuais de implantação, onde são exaltadas as virtudes da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 (CAMPOS, 1992 e 2004; SHIBA *et al.*, 1997;

HUTCHINS, 1994; MELLO *et al.*, 2002; MARANHÃO, 2001; PALADINI, 2007). Além dessas fontes, alguns estudos produzidos nos moldes científicos também destacam esses elementos conceituais mais aparentes, entre os quais destacam-se, exemplificativamente, os de Fischer *et al.* (1995) e de Godfrey (1998).

Fischer *et al.* (1995, p.59) assinalam que o ideário da qualidade se sustenta em princípios como: a) a totalidade, a globalidade; b) a visão holística da organização; c) a coletividade, o engajamento; d) a parceria, a participação, a solidariedade; e) a motivação, a criatividade; e) a comunicação; f) a liderança, o gerenciamento; g) o controle apropriado.<sup>206</sup> Nesse elenco de “*princípios*” é possível perceber não somente o sobreposicionamento de conceitos (“*totalidade*”, “*globalidade*” e “*visão holística*”), como a identificação de elementos que são **essenciais** (“*controle apropriado*”) e outros que repousam mais próximos à superfície do fenômeno (“*motivação*” e “*participação*”) e por vezes contraditórios, sejam entre si, sejam em relação à prática efetiva (“*criatividade*” e “*solidariedade*”).

Para Godfrey (1998, p. 14.6-14.7), são três os conceitos fundamentais da gestão pela qualidade: o foco no cliente; a melhoria contínua e o valor para os associados. São três também as principais diretrizes para a excelência organizacional: o alinhamento (definição clara e comunicação dos objetivos organizacionais); relacionamentos (perspectiva de processos que enfatiza a interação entre as áreas funcionais da organização); e a replicação, que pressupõe a possibilidade de reproduzir as melhores práticas (GODFREY, 1998, p. 14.8-14.11). Importante perceber que as diretrizes de alinhamento e de replicação podem ser associadas a práticas gerenciais como o planejamento estratégico e a certificação ISO, respectivamente.

---

<sup>206</sup> No que diz respeito à noção de *motivação*, segundo Fischer *et al.* (1995, p. 60), “*Os problemas da implantação não existirão se houver uma estratégia motivacional eficiente. A implantação é considerada variável dependente e a a motivação pode ser assegurada por treinamento e estímulos. Este é o ponto de ingresso para a chamada “mudança cultural”, que, na prática, é mudança comportamental. Confunde-se cultura com comportamento de atores, com prática, com posturas, dentro de uma ótica simplista de determinismo cultural. [...]. As mudanças comportamentais requeridas pela filosofia gerencial da qualidade dependem fortemente da capacidade da liderança em interpretar os condicionantes culturais presentes na organização (e que são exclusivos). A ênfase na mudança total (e cega), por vezes, destrói antigas tradições, rituais e comportamentos que talvez fossem elementos fundamentais e caros à organização, sem os quais se perde a identidade.*” (FISCHER *et al.*, 1995, p. 60).

Esses são, portanto, conceitos que traduzem a tecnologia em si – a gestão pela qualidade e, nesse mesmo contexto, a certificação ISO 9001:2000. São fundamentais porque são conceitos delineadores instrumentais (aparentes) da tecnologia, explicitam os propósitos e os motivos pelos quais essas tecnologias foram desenvolvidas, se propagam e se mantêm. Expressam as formas assumidas pelas tecnologias, ou seja, definem o modo como a tecnologia impressiona a organização.

Não sem antes reiterar o caráter impreciso das fronteiras entre as dimensões conceituais ora erigidas, importa mais precisamente para essa pesquisa identificar outra categoria de conceitos associados a essas tecnologias gerenciais, quais sejam, aqueles que podem ser compreendidos como conceitos delineadores substantivos, os **conceitos essenciais** da gestão pela qualidade e da certificação baseada na ABNT NBR ISO 9001:2000. Além de Deming (1990) e Juran (1992), tomados nessa perspectiva de transição, Fleury (1993) identifica como elementos comuns aos modelos de gestão pela qualidade a estratégia organizacional, a orientação para o cliente, a eliminação das perdas e o compartilhamento das responsabilidades.

Outros conceitos delineadores dessa natureza de fronteira mais específicos estão contidos na ABNT NBR ISO 9000:2005, norma que descreve os fundamentos de sistemas de gestão da qualidade e estabelece a terminologia para esses sistemas, entre os quais se destaca: produto, processo, requisito, satisfação do cliente, melhoria contínua, estrutura organizacional, conformidade e especificação.

Assumindo essa perspectiva de análise dos conceitos que subjazem às tecnologias de gestão estudadas, portanto, tem-se que a revisão empreendida destaca a proximidade, em linhas gerais, entre a evolução conceitual da **qualidade** e da **gestão**<sup>207</sup>, notadamente as vertentes de inspiração clássica e neoclássica.

Nesses termos, os estágios iniciais da noção de qualidade – conceito relacionado à adequação ao padrão – podem ser mais facilmente identificados com a visão mecanicista de gestão, onde a ênfase maior recaía na busca pela **eficiência organizacional**, não destoando do momento histórico em que se insere o movimento (TAYLOR, 1987; FAYOL, 1981). O senso de **padronização** constitui, também, esteio das certificações, em especial a

---

<sup>207</sup> A gestão, por sua vez, adere à trajetória evolutiva do pensamento administrativo, em larga medida capturado pelos estudos organizacionais.

ISO 9001:2000.<sup>208</sup> Ainda como elemento fundamental tanto da gestão pela qualidade, quanto da certificação ISO, pode-se identificar a **formalização**, a documentação, os registros de indicadores e procedimentos.

Um olhar cuidadoso sobre o campo dos estudos organizacionais permite perceber, portanto, que os fundamentos conceituais da gestão pela qualidade, segundo um recorte histórico específico, têm suas raízes em obras precursoras do pensamento administrativo que remontam o final do século XIX e início do seguinte. A abordagem da administração científica que tem como um de seus marcos referenciais a obra de Taylor (1987), a qual se eleva sobre contribuições ainda anteriores, onde se destacam formulações teóricas advindas dos campos da filosofia e da economia, em especial Smith (1996), especialmente no que se refere aos conceitos de **divisão do trabalho**, de **especialização** e de **padronização**.<sup>209</sup> Nessa mesma linha, o fordismo não pode ser menosprezado como tributário desse substrato conceitual (FORD, 1925; 1927), especialmente no tocante à padronização.<sup>210</sup>

Neste particular, a propósito, Cunha *et al.* (2001) revelam o conteúdo tradicional (pensamento gerencial clássico) que dá substância à gestão pela qualidade, propondo uma análise dialética do fenômeno. Para tanto, sugerem a necessidade de considerar três momentos e perspectivas para fins de análise da qualidade como modelo de gestão: a abordagem taylorista original (parâmetro de referência para a análise); a gestão da qualidade como apresentada por seus pioneiros (a “oficial”), da qual são representantes Deming (1990), Juran (1992), entre outros; e a interpretação mais crítica de orientação pós-modernista.<sup>211</sup>

<sup>208</sup> É de se notar que ISO advém não somente da sigla de *International Organization for Standardization* (que seria **IOS**), mas do termo em grego ISO que significa “igual”.

<sup>209</sup> Smith (1996, p. 65-66), descrevendo o processo de “*fabricação de alfinetes*” em uma pequena manufatura, ilustra a influência da “*divisão do trabalho*” na elevação da produtividade do indivíduo em uma organização (de, no máximo 20, para 4800 alfinetes por dia).

<sup>210</sup> Ford (1927, p. 97) assim se pronuncia: “*Em matéria de standard há que ir devagar, pois é muito mais fácil fixar um standard errado o que um certo. Certas standizações marcam apenas inércia; outras o progresso. D’ahi o perigo de falar ligeiramente a respeito.*”

<sup>211</sup> Os autores apontam duas perspectivas através das quais se pode perceber o fenômeno da qualidade no campo da gestão: uma de orientação mais tradicional, *hard*, objetiva, que considera a qualidade como técnica de gestão diferenciada e útil; e outra de conteúdo mais subjetivo, *soft*, que enfoca as possibilidades reais de participação, confiança, autonomia, entre outros; tendência esta que denuncia a “*agenda escondida da qualidade*” associando-a a uma “*versão revista e atualizada de velhas práticas industriais de base taylorista*” (CUNHA *et al.*, 2001, p. 198-199).

Apesar de não se desconsiderar as virtudes da gestão pela qualidade enquanto modelo gerencial, assim como não se pode igualmente desprezar a contribuição do taylorismo para a consecução dos propósitos a que se propunha em sua gênese, e em especial naquele momento histórico, impõe-se reconhecer que ambas as construções conceituais não diferem significativamente em termos de pressupostos valorativos essenciais (mecanicismo, o senso de equilíbrio, a racionalidade instrumental etc.) e conceitos nucleares (a eficiência, a especialização, a padronização, a formalização etc.). A identidade em substância entre os modelos de gestão que derivam destas abordagens – **administração científica** e **gestão pela qualidade** – são uma realidade.

A qualidade, segundo Cunha *et al.* (2001, p. 199), “*não seria mais, portanto, que uma versão soft do taylorismo, adequada aos tempos correntes.*” Se no taylorismo o senso de divisão de trabalho entre concepção e execução estimulou um modelo de controle da qualidade finalístico, ou personalizado em uma pessoa ou órgão (controle direto), pode-se associar ao modelo contemporâneo de gestão pela qualidade um esforço de pulverização dessa função, transformando o controle gerencial em uma atividade compartilhada (descentralizada), com amplo potencial de racionalização de custos, e, especialmente, reforçada.<sup>212</sup>

Nessa linha, por apresentar-se como conjunto de princípios, em geral focados no plano tático, mas especialmente operacional da organização, a gestão pela qualidade aproxima-se sensivelmente das abordagens científica e clássica da teoria organizacional, de orientação essencialmente **prescritiva**. É de se notar que em termos de pressupostos conceituais a gestão pela qualidade em muito se aproxima inclusive dos padrões burocráticos que caracterizam a administração pública desde os primeiros esforços de sua formalização nesses termos, capitaneados pelo DASP a partir de 1938.

Fayol (1981) reforça sobremaneira esse corpo conceitual pioneiro, com destaque para o conceito de **ciclo administrativo** – prever, organizar, coordenar, comandar e controlar –, que posteriormente revisto por autores de inclinação neoclássica sintetizam um **ciclo gerencial** – planejamento, organização, direção e controle –, bastante próximo do que

---

<sup>212</sup> Nesse sentido percebe-se a coerência da visão de qualidade como investimento defendida por Crosby (1990).



mais tarde viria a denominar-se **ciclo do PDCA** – planejar, fazer, avaliar e agir (CERQUEIRA NETO, 1992; CARAVANTES *et al.*, 1997).

No contexto desse ciclo administrativo descrito inicialmente por Fayol (1981) – onde se pode perceber uma inclinação para a ação (adoção dos verbos na sua forma infinitiva) –, destaca-se a função administrativa denominada **prever**, que, preservando a sua essência transmutou-se para **planejamento**. O senso de planejamento como conceito essencial em gestão pode ser encontrado na obra de Taylor (1987) sob a perspectiva de **preparação** (TAYLOR, 1987, p. 85), noção que posteriormente se estende para a **prescrição** da ação no âmbito da organização.

Subjacentes a esses **conceitos gerenciais essenciais** podem ser igualmente identificados **pressupostos de organização**, os quais revelam-se também em suas expressões instrumental e substantiva. Assume-se nesta pesquisa como pressupostos instrumentais aqueles valores que sustentam não somente os conceitos fundados na mesma razão de inspiração para a ação, mas especialmente os denominados conceitos substantivos (essenciais). Nesses termos, tem-se que os conceitos substantivos ou essenciais das tecnologias gerenciais assentam-se em pressupostos instrumentais de organização, tais como o da neutralidade, do controle, da racionalidade instrumental, do equilíbrio e regularidade, da hierarquia, da objetividade, da prescrição e do determinismo.

Feita essa caracterização, impõe-se também destacar no mesmo modelo de análise, outra categoria de pressupostos construída a partir daqueles traços fundamentais assinalados por (HOLANDA, 1995; FREYRE, 2006; PINHO, 1998; MARTINS, 1997b; COSTA, 2007; VIEIRA *et al.*, 1982), que moldam a cultura nacional e se projetam de diferentes formas na organização, revelando aspectos **substantivos** do sistema de gestão, em particular da organização pública. São eles o patrimonialismo, o personalismo, o individualismo, e, sobretudo, os recursos adaptativos da prescrição formal à realidade contrastante que se traduzem no formalismo (RAMOS, 1966; RIGGS, 1964), no jeito (MOTTA; ALCADIPANI, 1999) e na apropriação cerimonial (M EYER; ROWAN, 1992).

Em suma, elementos essenciais – **conceitos** e **pressupostos** – da **gestão pela qualidade total** e da **certificação ISO 9001:2000** em sua interação com a organização

podem ser sintetizados nos termos apresentados no Quadro 14 em suas diferentes expressões.<sup>213</sup>

Quadro 14 – Conceitos e pressupostos da gestão pela qualidade total e certificação ISO 9001:2000

Conceitos gerenciais		Pressupostos de organização	
Aparentes	Essenciais	Instrumentais	Substantivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação</li> <li>• Criatividade</li> <li>• Liderança</li> <li>• Holismo</li> <li>• Melhoria contínua</li> <li>• Foco no cliente</li> <li>• Valorização das pessoas</li> <li>• Engajamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eficiência</i></li> <li>• <i>Divisão e especialização do trabalho</i></li> <li>• <i>Padronização</i></li> <li>• <i>Formalização</i></li> <li>• <i>Planejamento</i></li> <li>• <i>Estratégia</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Neutralidade</i></li> <li>• <i>Controle</i></li> <li>• <i>Racionalidade instrumental</i></li> <li>• <i>Equilíbrio e Regularidade</i></li> <li>• <i>Hierarquia</i></li> <li>• <i>Objetividade</i></li> <li>• <i>Prescrição</i></li> <li>• <i>Determinismo</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Patrimonialismo</i></li> <li>• <i>Personalismo</i></li> <li>• <i>Individualismo</i></li> <li>• <i>Formalismo</i></li> <li>• <i>Jeito</i></li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.

Destaca-se no Quadro 14, para fins desse estudo, os **pressupostos** de organização **instrumentais** e **substantivos**, além dos **conceitos** gerenciais em sua expressão **essencial**.

De modo geral, pode-se afirmar que os atores sociais pesquisados não revelaram preocupação com a identificação desses conceitos, tampouco dos pressupostos de organização em que se assentam as tecnologias estudadas. A despeito disso, a análise conduz à verificação de que, em termos de pressupostos, essas tecnologias não contrastam com aqueles estruturantes da organização pública burocrática.

Ademais, as percepções colhidas permitem inferir que as **finalidades** (técnicas e simbólicas) pelas quais os programas – gestão pela qualidade total e certificação ISO 9001:2000 – foram instituídos são:

a) Formais (explícitas):

- aperfeiçoar processos internos;

<sup>213</sup> Destaca-se que não se pretende esgotar os conceitos gerenciais subjacentes às tecnologias estudadas, tampouco os pressupostos de organização. No que diz respeito aos conceitos gerenciais, além dos já referenciados, outros têm elevada importância como é o caso dos conceitos de **processo**, de **sistema** etc. Nessa mesma linha, o elenco de pressupostos de organização pode ampliar-se na medida em que se tomem diferentes perspectivas de análise do fenômeno organizacional.

- ampliar o controle sobre a gestão, com ênfase nos resultados;
- conferir maior eficiência à gestão do Tribunal;
- elevar o nível de qualidade dos produtos gerados pelo Órgão: pareceres e julgamentos, respostas a consultas etc.

b) Informais (implícitas):

- conferir maior visibilidade externa ao Órgão;
- estabelecer um diferencial simbólico para a organização;
- minimizar questionamentos sobre o sistema de gestão convencional, conferindo-lhe contornos gerenciais socialmente legitimados;

#### **4.4.3.1 Descrição e análise dos pressupostos associados às tecnologias gerenciais**

Refere-se, inicialmente, que os pressupostos relacionados à gestão pela qualidade e à certificação ISO 9001:2000 (Quadro 14), em larga medida devido à sua condição de conteúdo substantivo e não explícito, em que pesem algumas aproximações bastante lúcidas colhidas a respeito, não foram claramente, e nem nesses termos identificados nos relatos em geral oferecidos pelos atores entrevistados. Não obstante isso, alguns dos pressupostos podem ser indiretamente extraídos a partir de relatos específicos obtidos em diferentes momentos da pesquisa, e são ainda melhor percebidos quando interpretados esses dados em conjunto com aqueles apanhados na análise de documentos e nas observações de campo.

Os **documentos** e as interações observadas forneceram importantes elementos para a análise, permitindo identificar inicialmente os conceitos, e, então, os pressupostos de organização subjacentes às tecnologias gerenciais, e relacioná-los ao sistema de gestão do Tribunal de Contas; este fortemente influenciado pelos atributos gerais estruturantes das organizações públicas – em especial os princípios e as normativas emergentes dos campos constitucional e administrativo da ciência do direito. Um extrato dessa análise de conteúdo

realizada sobre elementos documentais do sistema de gestão do Tribunal de Contas está contida no **Apêndice B**, e consolidados no Quadro 14.

Destacam-se nesse caso, como fontes documentais, a legislação (Constituição, leis, resoluções e instruções normativas), os manuais administrativos da qualidade e outros documentos também relacionados à certificação ISO, as normas de referência (especialmente a ABNT NBR ISO 9001:2000 e, subsidiariamente, a ABNT NBR ISO 9000:2005), os indicadores de desempenho, os formulários etc.

### **1. Pressuposto da neutralidade**

A **neutralidade** constitui o pressuposto inicial não somente da gestão pela qualidade, mas das tecnologias de gestão, se tomado o contexto da administração pública gerencial. O senso de neutralidade, neste caso, sugere a possibilidade de transposição de conteúdos entre contextos sem que haja reações, especialmente por parte do organismo receptor.

Além de pressuposto formal da própria burocracia em sua expressão instrumental de inspiração funcionalista, é possível perceber que a **neutralidade** preside ainda o pensamento dos agentes na tomada de decisão pela **introdução** de uma inovação gerencial produzida em contexto distinto. Assume-se, neste caso, que a gestão pela qualidade, implementada segundo um programa convencional, é capaz de adaptar-se sem restrições em qualquer contexto, desde que efetuadas as devidas adaptações. Desconhece, portanto, os pressupostos implícitos que cada conteúdo transplantado entre contextos distintos encerra.

Mas esse pressuposto influencia também as ações dos agentes por ocasião do processo de **absorção** desse conteúdo exógeno, especialmente quando não se reconhece as diferenças substantivas entre as organizações dos setores público e privado e se assume a possibilidade de transplantações que se efetivam a partir da adaptação de modelos ao setor público. Alguns dos fundamentos do pressuposto da neutralidade podem ser associados à perspectiva mecanicista e ao senso de objetividade da organização, além da predominância da razão de fundo instrumental.

Superar a crença na neutralidade das tecnologias gerenciais implicaria reconhecer, de início, que esses objetos culturais estão ligados aos seus contextos de origem por vínculos substantivos que não se rompem, pois são os elementos de coesão dos conceitos conformadores dessas tecnologias. Essa vinculação fundamental do conteúdo exógeno com seu contexto de origem é assinalada por Ramos (1996) na própria definição de redução sociológica, com destaque para os enunciados das leis do comprometimento, do caráter subsidiário da produção estrangeira, e da universalidade dos enunciados gerais da ciência. Os pressupostos conferem, desse modo, um significado particular aos conceitos e, por conseguinte, se projetam na tecnologia.

Percebe-se que tanto a gestão pela qualidade, quanto a sua tecnologia adjacente – a certificação ISO 9001:2000 –, coerente com o que afirmam Cunha *et al.* (2001), Silva (2003) e Sugo (2007), são construções erigidas a partir de conceitos estreitamente apoiados nos pressupostos do **pensamento clássico**, e como consequência, tendem a assumir explicitamente seu caráter de aplicação geral; portanto, neutro e indiferente às especificidades da organização.<sup>214</sup> No plano jurídico, inclusive, esse pressuposto encontra respaldo no princípio da impessoalidade dos atos da administração pública.

Em suma, o pressuposto da neutralidade, além de fundamental ao conceito formal de organização, mormente no campo da administração pública, é, nesses termos, transversal aos demais.

## 2. Pressuposto do controle

O **controle** é um conceito seminal e que assume posição central em gestão, podendo ser considerado um pressuposto fundamental da organização. Embora fortemente subjacente à sua contribuição ao corpo teórico dos estudos organizacionais, o termo controle não é literalmente referido por Taylor (1987), o que não significa que não o tenha explicitado. Nesse mesmo sentido o conceito de controle foi superficialmente apresentado por Fayol (1981), que, não obstante, o eleva à condição de função administrativa. Para Fayol (1981),

o controle consiste em verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem

---

<sup>214</sup> Vide referência já feita ao item 1.2 da ABNT NBR ISO 9001:2000, em relação à aplicabilidade da Norma a toda e qualquer organização.

por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição (FAYOL, 1981, p. 139).

O fato de o controle receber mesmo em Fayol (1981) uma explicitação periférica em contraste com os 14 princípios de gestão enunciados, muitos dos quais o tendo por sustentáculo, reforça seu *status* de pressuposto fundamental da ação gerencial. A esse propósito, merece registro o fato de que a ênfase das construções taylorista e fayolista reside na **eficiência**, alcançada por esforços de racionalização do processo produtivo pela via da eliminação de perdas; que, por sua vez, tem no controle, assim como na regularidade, pressupostos inarredáveis.<sup>215</sup>

O **controle** como pressuposto fundamental da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001, revela-se não somente quando se supõe a possibilidade de prever e antecipar as práticas de gestão, mas quando **formaliza** um conjunto de diretrizes para a ação gerencial, tais como missão, valores, objetivos etc., que se dá no âmbito do planejamento estratégico da organização. Destaca-se também como pressuposto subjacente às duas tecnologias gerenciais estudadas, quando assumem como dado (pressupõem) o imperativo da manutenção dos processos organizacionais sob um curso de regularidade. Na condição de elemento subjacente (implícito) e estruturante da organização (tomada a perspectiva das pessoas), o controle, no caso particular dessas tecnologias gerenciais, é explicitado mas de forma a identificá-lo preponderantemente com o processo produtivo.

A expectativa de estabilidade de funcionamento do arranjo organizacional assumida pelos clássicos do pensamento administrativo projeta-se na organização pública não somente vinculada ao senso de mecanicismo mas, em consonância com este, ao de impessoalidade. Nesses termos, tomado como modelo de análise o tipo ideal de burocracia, o controle tende a assumir na organização pública feições predominantemente associadas ao tipo “*estrutural*”, de expressão mais discreta (CARVALHO; VIEIRA, 2007, p.75).

A análise de aderência da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 ao sistema de gestão do Tribunal de Contas sob a perspectiva do **controle** sugere duas abordagens de incidência desse pressuposto sobre a conformação da administração pública brasileira: a dos **postulados do pensamento administrativo**

---

<sup>215</sup> É pelo estabelecimento de sistemas de controle sobre a atividade produtiva que a gestão reconhece a possibilidade de alcançar os resultados organizacionais visados.

**clássico**, e a das **ciências jurídicas**. Em ambas as perspectivas o controle constitui categoria essencial de organização.

Sob a influência das ciências administrativas como conjunto de valores delineadores da administração pública, em particular a partir da década de 1930 sob a influência do DASP (KEINERT, 1994), o controle se instala fundamentalmente pela via da formalização de processos e atos, racionalização e padronização de procedimentos, treinamento e profissionalização dos servidores públicos, entre outras prescrições do referencial clássico, notadamente sob a influência das obras de Taylor, Fayol e outros (SERVA, 1992). É importante salientar, entretanto, que essas contribuições em termos de elementos de controle encontram, de fato, acolhida e prosperam na administração pública já fortemente permeada por esse valor em virtude da influência legalista, inspirada no direito romano, que subjaz ao paradigma das **ciências jurídicas** (KEINERT, 1994; 2000), estruturante não somente do aparelho administrativo, mas do Estado brasileiro (WAHRLICH, 1978; ).<sup>216</sup>

Nesses termos, o controle como valor e pressuposto da gestão revela-se compatível com os traços mais profundos da cultura da organização – reforçado pelo fato de ser uma organização de controle externo da administração pública, fortemente refratária ao erro procedimental. Não obstante isso, é preciso assinalar que esse pressuposto – como atributo intrínseco à organização – afeta seus membros em diferentes níveis de intensidade.

No contexto da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, apesar de ser um fenômeno complexo e amplo, o controle pode ser percebido, segundo duas perspectivas mutuamente influentes: o controle dos **processos**, e, nesse contexto, seus reflexos sobre as **pessoas**. Essas perspectivas emergem de relatos colhidos.

Vejo a gestão pela qualidade a partir de dois eixos fundamentais: o da descrição de processos e o da quantificação do trabalho. [...]. Mas a quantificação do trabalho é um contexto em que a complexidade é um tema não abordado. (E6)

O relato de onde se extrai o excerto acima sugere uma preocupação com a predominância do **formato** em relação à **substância** levado a uma situação de extremo,

<sup>216</sup> Segundo Wahrlich (1978, p. 73): “Nos países de origem luso-hispânica, o legalismo é condição básica e inseparável de sua cultura. Os conquistadores espanhóis e portugueses viajavam em suas embarcações com os textos das leis que deveriam aplicar nas terras que iriam descobrir. Eles eram, por sua vez, tributários de doze séculos de legislação romana” (WAHRLICH, 1978, p. 73).

revelando uma percepção de fragilidade do sistema em capturar a qualidade intrínseca do trabalho gerado. Assim, é possível perceber uma preocupação com o reconhecimento em relação à substância do trabalho, algo que não é colhido nos moldes que o sistema de gestão vem assumindo. A configuração dada privilegia um acentuado controle sobre o desempenho das pessoas em termos essencialmente quantitativos e formais, mormente baseados em indicadores de **quantidade** de processos, de **prazos** e de **retrabalho** (erros observados na geração dos relatórios, instruções técnicas e assemelhados que passam por posterior correção). As reações percebidas sugerem, ainda, que as pessoas resistem ao controle, porque limita seu espaço de liberdade, mas se opõem mais intensamente ao controle que se assenta predominantemente em indicadores quantitativos que desconsideram o conteúdo do trabalho e o reduzem a uma expressão mecânica e destituída de sentido.

Retomando a abordagem de Reed (1995) – que sugere duas perspectivas segundo as quais pode ser percebida a emergência da gestão pela qualidade: a da reorganização do trabalho (novo taylorismo); ou a de fundo eminentemente técnico, que percebe a tecnologia como uma mudança cultural orientada para a excelência –, tem-se que o fato do movimento de gestão pela qualidade no TCE ter sua origem nos estratos médio-superiores da organização, e não na alta administração, restaria subsidiária a contribuição dessa tecnologia como recurso de controle das pessoas. Neste particular, portanto, no caso estudado assume posição secundária a abordagem de Silva (2003) que destaca entre os **propósitos** fundamentais da gestão pela qualidade a intensificação do controle sobre as pessoas.

Nesses termos, embora não tenha sido implementada com esse fundamental propósito no caso estudado, a intensificação do controle constitui uma decorrência perceptível do sistema de gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, afetando substancialmente as pessoas, notadamente a gerência no nível das coordenações. Conforme relatos, esse é o nível que historicamente absorve as tensões organizacionais, pois constitui o primeiro estrato formal de autoridade na hierarquia do Órgão. Nessa condição opera como interface entre os canais formais que conduzem à alta administração e os servidores que desenvolvem as atividades operacionais do Tribunal (nas áreas fim e meio). Essa função de coordenação constitui também a primeira instância de autoridade (portanto, de



representação do Tribunal) que se relaciona com o exterior da organização (jurisdicionados, fornecedores, cidadãos em geral), gerando outra fonte de tensão.

Sobre esse nível tem recaído também, as cobranças finalísticas em termos de resultados, pois os indicadores de desempenho do sistema são aferidos, em última análise, no plano operacional da organização. Essa condição impõe a essas gerências tensões ainda de conteúdo simbólico em relação à manutenção do sistema de gestão.

[...]. Os coordenadores são os que mais sentem essa pressão pela observância dos padrões da ISO. Ninguém quer ser conhecido como aquele que comprometeu a nossa certificação. (E1)

Sob outra perspectiva, pode-se, ainda, perceber nesse fenômeno uma expressão da “*gaiola de ferro*”, primeiramente evidenciada por Weber (2001, p. 130) em relação à organização burocrática em seus limites de racionalidade técnica, depois por DiMaggio e Powel (2005) sob a ótica simbólica, e ora inspirando um alerta aos excessos que a gestão pela qualidade e elementos adjacentes pode significar para o Tribunal de Contas.

Esse fenômeno se acentua quando a tônica do controle recai sobre aspectos formais em detrimento da substância.

A avaliação da qualidade ficou devendo. A ênfase na rotina, em tornar visível, descrever, compreender o processo como um todo se destacou, tornando isso um objetivo em si. [...] Uma distorção em que o conteúdo se subordina à forma. É a armadilha da burocracia. [...]

Momento em que a descrição da rotina se transformou em um fetiche que dominou a substância. O aspecto qualitativo da produção intelectual ficou atrofiado. (E6)

O excerto revela, além de uma preocupação com a exacerbação do simbólico, a percepção de concentração de tensões sobre a dimensão instrumental da ação gerencial.

Em uma esfera de análise mais visível está o **controle dos processos**. Nesse particular é possível perceber um intenso esforço de padronização e formalização de procedimentos como resultante da implementação do programa de gestão pela qualidade desde as suas origens, restando mais acentuada com a implementação da certificação ISO 9001:2000.

Como conceito seminal e central da organização o controle se projeta na sua expressão instrumental a partir da dimensão formal dos sistemas de gestão. Como se viu, embora não abordado e discutido conceitualmente pelos pensadores clássicos (TAYLOR, 1987; FAYOL, 1981) dado que assume a condição de pressuposto da ação gerencial, o controle é explicitado nas proposições dos autores dessa tradição teórica. Percebe-se na formulação essencial da gestão pela qualidade e na certificação ISO 9001:2000 forte influência do pensamento fayolista que sugere o imperativo de “*verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos*”, com a finalidade precípua de “*assinalar as faltas e erros, a fim de que se possa repará-los para evitar a sua repetição.*” (FAYOL, 1981, p. 139).

O controle assume a condição de imperativo de gestão pela qualidade quando se admite a possibilidade e a necessidade de **prever** e **formalizar** os processos organizacionais como recurso de racionalização e de domínio sobre a ação quantitativa das pessoas tomadas mais como recursos (instrumental), essencialmente, do que como sujeitos.

Em essência, a ênfase no TCE parece haver recaído na descrição e consolidação das cadeias internas de relação cliente-fornecedor, e o uso destas interações orientou-se preferencialmente para a melhoria permanente dos processos de trabalho, em plena coerência com o que dispõe a NBR ISO 9001:2000. Ou seja, a noção de qualidade orientou-se com mais vigor para o gerenciamento da rotina,<sup>217</sup> e melhoria dos processos, em detrimento da noção de qualidade intrínseca que exige a adoção da perspectiva externa.<sup>218</sup>

### 3. Pressuposto da racionalidade instrumental

A racionalidade instrumental como componente predominante das tecnologias de gestão estudadas também encontra acolhida na organização pública em termos de pressupostos formais. Essa identidade pode ser mais facilmente observada no nível dos

<sup>217</sup> O **gerenciamento da rotina** implica a concentração de esforços gerenciais na manutenção do rumo estabelecido, a observância das normas, e evitando mudanças. Gerenciar a rotina tem como finalidade precípua o controle da organização segundo os níveis planejados baseado na noção de previsibilidade. Alcançado esse nível de controle, a organização passa ao **gerenciamento das melhorias**.

<sup>218</sup> Outro reflexo importante da intensificação burocrática levada a efeito pela qualidade no Tribunal de Contas diz respeito à definição formal dos perfis das gerências. Em sua expressão concreta a formalização desses parâmetros dá ensejo a uma conduta cerimonial (MEYER; ROWAN, 1992) ou formalística (RAMOS, 1966) em face da incidência de elementos personalistas indissociáveis, tais como a confiança, os laços de afinidade e de antagonismo etc.

sistemas de gestão (meios), e menos no que se referem aos propósitos (fins da administração pública), no âmbito dos quais os atos concretos de gestão tendem a comportar uma dimensão substantiva mais expressiva, notadamente em se tratando de um Órgão no qual tradicionalmente se destacam as funções fiscalizadora e julgadora.

A instrumentalidade é pressuposto da gestão (FISCHER, 1984a; 1984b; NICOLINI, 2003), e, por extensão, da gestão pela qualidade (CARAVANTES *et al.*, 1997).<sup>219</sup> Exige-se da organização pública – o Tribunal de Contas –, inserida em um arranjo institucional mais amplo, a consecução de competências que lhes são confiadas em sede constitucional e legal. Para tanto, envolve pessoas e consome recursos públicos de diferentes ordens nessas atividades. Eis aqui uma das expressões da racionalidade instrumental referida por Ramos (1966).

A abordagem dessa categoria da razão na ação administrativa realizada por Ramos (1966) inspira-se nos conceitos de racionalidade referente a fins e a valores, no âmbito da ação social (WEBER, 2000). Segundo Weber (2000), a racionalidade referente a fins caracteriza-se quando a ação social é constituída em torno de “*expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso;*” (WEBER, 2000, p. 15). Essa racionalidade, portanto, move a administração, que é orientada por resultados (eficácia) a serem alcançados com a maximização do uso dos recursos (eficiência). O conceito que operacionaliza essa crença é o da *eficiência*. Ao descrever a organização burocrática Weber (2000) assinala a eficiência como uma de suas características fundamentais.

Na teoria organizacional o racionalismo apresenta o pensamento clássico (taylorismo, fayolismo, fordismo etc.) como desdobramento “*tardio*”<sup>220</sup>, refletindo “*todos os esforços no campo do conhecimento e da atividade humana, no sentido de substituir o império da tradição pelo da razão*” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 169). O racionalismo na

---

<sup>219</sup> Segundo Caravantes *et al.* (1997, p. 11), “[...] as organizações têm um caráter instrumental, que sua função precípua é atender e satisfazer as necessidades de uma clientela específica e que, para desempenhar as suas funções, necessitam : de objetivos [...]; de recursos humanos [...]; de informações [...]; de políticas [...]; de estratégias [...]; de uma noção sistêmica [...]; e finalmente de uma estrutura [...]”

<sup>220</sup> Notadamente no campo da organização do trabalho, especialmente se tomadas outras áreas do conhecimento como a filosofia (Descartes, séc. XVII), a Ciência (Galileu e Bacon), o Direito (Grotius – séc. XVII). (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 169).

organização do trabalho assume na perspectiva do pensamento clássico da administração a noção de objeto estudado cientificamente, de onde emanam princípios gerais passíveis de orientar a ação gerencial em qualquer organização.

[...] alguém será um bom administrador na medida em que planejar cuidadosamente os seus passos, organizar e coordenar racionalmente as atividades de seus subordinados, e souber comandar e controlar tais atividades. Cada operação e cada projeto deverão ser repensados e reestudados nesses novos termos. A razão, o método científico e os princípios lógicos dir-nos-ão o que fazer. É o racionalismo em sua forma mais pura a serviço da Administração (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 170-171).

A gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000 explicitam sua submissão a uma racionalidade predominantemente instrumental quando orientam suas ações a fins declarados ou propõem-se à consecução desses objetivos com a melhor (mais eficiente) relação entre produto e insumos, ao passo que o sistema de gestão do Tribunal de Contas o faz quando se assenta prioritariamente em critérios quantitativos balizadores dos atos de gestão como os prazos, a quantidade de auditorias, pareceres ou julgamentos realizados etc.

Motta e Pereira (1981) capturam essa perspectiva instrumental do pensamento administrativo clássico que se projeta na administração pública como movimento tendente a substituir o império da **tradição** e do patrimonialismo pelo da **razão**.

[...] alguém será um bom administrador na medida em que planejar cuidadosamente os seus passos, organizar e coordenar racionalmente as atividades de seus subordinados, e souber comandar e controlar tais atividades. Cada operação e cada projeto deverão ser repensados e reestudados nesses novos termos. A razão, o método científico e os princípios lógicos dir-nos-ão o que fazer. É o racionalismo em sua forma mais pura a serviço da Administração (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 170-171).

Percebe-se esses valores da instrumentalidade e da racionalidade como predominantes não somente como sustentáculo dos modelos de gestão que se pretendem implementar, mas como crença efetiva em termos expectativa de postura gerencial. Por vezes se percebe que os agentes, sobretudo aqueles mais diretamente envolvidos com a implementação e a manutenção do sistema de gestão, de fato se convencem do imperativo desse componente de racionalidade, envidando esforços orientados para a supressão do

vetor substantivo da ação gerencial. Percepções destoantes, entretanto, tendem a ser predominantes.

O racionalismo, nesses termos, permite a assunção de outros pressupostos, tais como o equilíbrio e a regularidade.

#### **4. Pressupostos do equilíbrio e da regularidade**

O senso de segurança jurídica, destacado entre os valores essenciais do estado democrático de direito, constitui uma das expressões da noção de equilíbrio e regularidade subjacentes ao sistema de gestão da organização pública. Convergem para isso também, os princípios constitucionais, em especial os da legalidade, da moralidade e da publicidade dos atos da administração pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

A noção de equilíbrio, se tomada à luz do pensamento econômico neoclássico, assume a possibilidade e a crença em uma situação de equilíbrio futura. Reconhecer essa possibilidade de equilíbrio está nos fundamentos dessa forma de pensar.

O **equilíbrio** e a **regularidade**, que nessa perspectiva podem ser tomados como expectativa de ausência de oscilações, por sua vez, é um pressuposto relacionado com a incidência dos diferentes mecanismos de controle. O senso de equilíbrio é subjacente ao pensamento clássico tanto no campo da administração quanto no da economia.

Os pressupostos do **equilíbrio** e da **estabilidade** (ou regularidade) constituem, também, influência do pensamento econômico neoclássico. Inclusive nos modelos convencionais de planejamento estratégico esses pressupostos estão presentes no esforço de antecipar, minimizar ou evitar os efeitos de oscilações de percurso em direção a um estado de equilíbrio futuro. A posterior influência do pensamento sistêmico nos estudos organizacionais, abrandando a rigidez mecanicista e aparando arestas dessa abordagem que se revelam desconfortáveis à organização contemporânea, relativiza também o senso de equilíbrio que suporta o pensamento tradicional. Como consequência disso, a abordagem sistêmica introduz na teoria das organizações, mas ainda baseado naquele pressuposto, o conceito de **equilíbrio dinâmico**, ou **homeostasia**.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Neste particular, Motta e Pereira (1981, p. 209-210) fazem referência ao biólogo russo **Alexander Bogdanov**, que em 1912 publicou o livro “**Tectologia: a ciência universal da organização**”; obra com a

Da noção de equilíbrio, e da crença na sua possibilidade, advém a expectativa de regularidade, de constância e de ausência de variabilidade. Um dos conceitos do pensamento clássico que se pode relacionar com a operacionalização dessa crença é o da **padronização**. Disso advém a **prescrição** como pressuposto da gestão pela qualidade, reconhecida essencialmente quando se assume a crença na possibilidade de antecipar e prescrever comportamentos. A prescrição assume destaque também como pressuposto específico do planejamento estratégico, contexto em que se revela fortemente relacionada com a noção de **objetividade**. A abordagem convencional de planejamento com orientação estratégica assenta-se na crença da possibilidade de captura das variáveis ambientais, seja na totalidade – racionalidade plena –, seja parte delas, supostamente as mais relevantes – racionalidade limitada (SIMON, 1956) –, e a definição de uma trajetória balizadora da ação gerencial.

A gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000 reforçam os pressupostos do equilíbrio e da regularidade quando se propõem a evitar a variabilidade e, tanto quanto possível, estabelecer um ambiente de estabilidade (regularidade); buscando fazê-lo pela padronização de procedimentos e, por conseguinte, de resultados. Importante perceber que esse atributo é bastante coerente com a natureza da atividade industrial.

Não obstante isso, uma tecnologia gerencial convergente com o reforço desse valor – a regularidade – tende a encontrar acolhida também na organização pública, ambiente onde se preserva a expectativa de ausência de oscilações, ainda que sob outros fundamentos (os já referenciados sentidos de continuidade da prestação dos serviços públicos, igualdade, moralidade etc.). Essa busca pela **estabilidade** está, por sua vez, na origem da introdução de mecanismos de **controle**.

No Tribunal de Contas, a produção de padrões operacionais (POP's) tem essa finalidade precípua – prescrever uma sucessão de atividades geradoras de determinado

---

qual rompe com o materialismo dialético leninista e apresenta uma abordagem convergente e com muitos pontos em comum com a teoria geral dos sistemas de Ludwig Von Bertalanffy (MOTTA; PEREIRA, 1981). “*Para Bogdanov os sistemas podiam ser maiores, iguais ou menores que a soma de seus componentes, dependendo exclusivamente do nível de organização do sistema, de suas atividades integradoras ou desintegradoras. A homeostase ou equilíbrio dinâmico e a morfogênese eram os estados mais comuns do equilíbrio sistêmico. Muito menos frequentes eram os sistemas com equilíbrio estável. O nível de organização do sistema, tão importante nesse tipo de visão, era em grande parte função de sua abertura, isto é, de sua capacidade de receber a diversidade de insumos ambientais, [...]*” (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 210).

resultado segundo um roteiro crítico (mais eficiente) – registrar o **processo**. Entre as finalidades da descrição de processos tendem a ser referidas o treinamento de neófitos. Nesse particular caberia uma análise de benefício em relação ao custo que os procedimentos implicam, notadamente se tomada em consideração a taxa de admissão de pessoas no órgão; e mesmo a efetividade dessas descrições formais como recurso de capacitação.

Impõe-se questionar a efetiva necessidade das descrições de processos nos moldes levados a efeito. Uma das linhas de reflexão pode ser a que se extrai do seguinte relato.

Essa documentação serve somente para o momento da auditoria da qualidade. É, na verdade, um “5S’s de organização do setor”. [...]. Todo mundo decora. O fato de ter um POP não significa que eu vá lá ler o que tenho que fazer ... Todo mundo sabe o que tem que fazer. Quem é responsável é; e quem não é, não é. Independentemente de POP. (E8)

Outro aspecto que tem acentuado o contraste do viés acentuadamente instrumental que as feições do sistema alcançam em relação à realidade das relações de trabalho no Órgão é a natureza das atividades, em especial as finalísticas, que o Tribunal assume. Como e qual a relevância de explicitar em detalhes as etapas de trabalho, nas suas diferentes fases, que o complexo processo de análise das contas de gestão de uma autoridade encerra? Como padronizar os processos de análise das prestações ou de tomada de contas de autoridades que atuam em órgãos ou entidades que podem se revelar tão diferentes, por exemplo, em termos de porte, volume orçamentário, complexidade, enfim?

Em suma, os esforços com vistas a normatizar procedimentos estão coerentes com os pressupostos clássicos de gestão, de inspiração essencialmente instrumental, que assumem, entre outros, o equilíbrio organizacional como uma condição viável e a regularidade dos processos e dos seus resultados como um atributo desejável. A prescrição de padrões de comportamento, como se disse, contribui para isso.

## **5. Pressuposto da prescrição**

O fundamento do pressuposto da prescrição reside na crença de que é possível não somente prescrever ações, como admitir que as pessoas sejam capazes de observá-los. A prescrição como pressuposto, assume a neutralidade da norma prescritiva e desconhece

os atributos subjetivos que particulariza o indivíduo, as equipes de trabalho e os objetos sobre os quais o trabalho se projeta.

A prescrição é um pressuposto fortemente identificado com o taylorismo e que se estende para a gestão pela qualidade e com maior destaque a partir da introdução da certificação ISO 9001:2000. Precedendo mesmo o pensamento gerencial clássico, o senso de prescrição transpassa a administração pública a partir da necessária imposição de controle sobre os atos do agente público, baseada na distinção entre as esferas pública e privada. Prescrever os limites de atuação do agente público reside nos fundamentos do princípio da legalidade na sua expressão mais tradicional.

Nesse particular, os agentes organizacionais em geral, a partir dos relatos colhidos, tendem a reconhecer e manifestar o caráter excessivamente prescritivo do sistema de gestão nos moldes em que se encontra.

## **6. Pressupostos da hierarquia e da divisão intelectual do trabalho**

A **hierarquia**, como de pressuposto das tecnologias de gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, pode ser definida como a constituição de diferentes instâncias de poder no âmbito da organização. A hierarquia, nesses termos, constitui atributo essencial da organização. Não bastasse isso, a hierarquia é um princípio de administração pública (DI PIETRO, 1999).

Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e de subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas em lei. (DI PIETRO, 1999, p. 74).

Entre os conceitos que operacionalizam essa crença estão a **divisão do trabalho e a especialização**. Weber (2000, p. 143) ao descrever atributos do “*quadro administrativo burocrático*”, suporte da dominação do tipo racional, assinala como um de seus princípios a “*hierarquia oficial*,”

isto é, de organização das instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou



reclamação das subordinadas às superiores. (WEBER, 2000, p. 143)<sup>222</sup>

Em sua expressão formal, a hierarquia projetada na organização, entre outros aspectos, a divisão do trabalho, a especialização, os elementos técnicos e simbólicos de autoridade nas relações entre membros e grupos organizacionais, além das esferas de competências. A identificação do pressuposto da **hierarquia** se evidencia também por ocasião da divisão formal do trabalho nos níveis de **concepção** e de **execução**.

Nesse sentido, a gestão pela qualidade nos termos assumidos pelo modelo convencional implementado serve sobremaneira à **centralização**. Essa é uma característica fundamental do modelo que se instalou no Tribunal de Contas largamente percebida e referida pelos respondentes. O pressuposto aqui se revela a partir da crença na necessidade de um órgão central gerenciador do sistema de gestão do Tribunal, no caso, a Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI.

Esse pressuposto gerencial, ao tempo em que revela uma preocupação com a manutenção do sistema, preservando a sua integridade, contribui paralelamente, para o fortalecimento da crença de que a gestão pela qualidade está concentrada em um órgão (por vezes personalizada em um servidor), e não constitui algo disseminado ou próprio da organização em sua totalidade.

O resgate dos fundamentos conceituais que subsidiaram a implantação do programa conduziu fundamentalmente ao referencial de Campos (1992). Nesse particular são destacados dois aspectos essenciais, um referente a **processo** e outro relativo a **estrutura**. No que diz respeito à perspectiva de processo merece registro a estratégia inicial de apropriação baseada no padrão *top-down*; ou seja, as inspirações para os movimentos inovativos que partem da alta administração, assim entendida como as instâncias deliberativas superiores e correspondentes assessorias, que são os espaços geradores e indutores dos programas. A perspectiva *top-down* é preconizada por Campos (1992), e

---

<sup>222</sup> Weber (1999, p. 198-199) ao abordar a natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática assinala como um dos princípios de funcionamento específico do “*funcionalismo moderno*” a hierarquia de cargos. Essa hierarquia é definida como uma “*seqüência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores – sistema que oferece, ao mesmo tempo, ao dominado a possibilidade fixamente regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior desta. Quando o tipo está plenamente desenvolvido, essa hierarquia de cargos está monocraticamente organizada.*” (WEBER, 1999, p. 199).

coerente com ela explicita-se o aspecto da dimensão estrutural, qual seja, a criação do Escritório da Qualidade Total – EQT.

O TQC é implantado pela linha de cima para baixo (*top-down*). Esta implantação é assistida pelo Escritório do TQC.

[...]

O Escritório do TQC deve centralizar todo o contato externo. É por aí que deve entrar o conhecimento sobre TQC (CAMPOS, 1992, p. 177; 179)

Essa orientação em termos de estrutura e processo, de fundo marcadamente taylorista (TAYLOR, 1987) que ressalta principalmente a hierarquia e a divisão do trabalho (planejamento e execução), foi de fato levada a efeito, não somente na concepção da proposta, como na sua implementação.

A idéia original do EQT era a de um órgão transitório que seria uma interface entre o Tribunal e a consultoria. (E4)

Perceptível aqui uma expressão do fenômeno da cristalização de estruturas originariamente concebidas como organismos *ad hoc*.

Relatos sinalizam a formação de uma “elite” do pensamento gerencial no Tribunal de Contas – os guardiões da qualidade – nos termos preconizados pelo modelo apropriado. A hierarquização do modelo também tende a refletir-se em uma centralização do conhecimento, não somente afastando os demais agentes de uma posição e envolvimento com o processo, mas reforçando nestes a condição de executores das diretrizes superiores.

A transformação desse órgão gestor da qualidade desde a sua criação, além de ensejar uma análise sob a perspectiva da constituição e manutenção de espaços diferenciados de poder na organização, ressalta a tendência do modelo adotado em consolidar os valores da **hierarquia** e a **divisão do trabalho**, fortes nos pressupostos mecanicistas de gestão.

Identifica-se no EQT o órgão fundamental catalisador da **atitude metódica** a que se refere Ramos (1996) em relação ao conteúdo estrangeiro. Nesse seletivo e apropriado espaço de discussão e construção do sistema de gestão pela qualidade do Tribunal estavam

concentrados os principais recursos necessários: pessoas, tempo, espaço, recursos financeiros, materiais e equipamentos, suporte político-institucional, e um consultor.

A constituição de distintas instâncias de poder no âmbito do Tribunal tende a contribuir para a limitação da assimilação dos valores da qualidade nas instâncias mais operacionais do sistema, que assumem uma atitude eminentemente reativa em relação à implementação de novas tecnologias e à sua manutenção. Merece registro o fato de que essa tendência de instituir órbitas hierárquicas constitui algo absolutamente coerente com os atributos da organização burocrática (WEBER, 2000). O senso de “*hierarquia oficial*,” bem sinaliza essa característica,

isto é, de organização das instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou reclamação das subordinadas às superiores. (WEBER, 2000, p. 143)<sup>223</sup>

Formalmente, portanto, se percebe que o sistema de gestão pela qualidade, inclusive por sua característica instrumental, só se mantém em razão da hierarquia de autoridade em que se assenta. Essa hierarquia se revela no caso estudado por uma perceptível divisão intelectual do trabalho entre os níveis de **concepção** e de **execução**. No nível da concepção ocupa posição central a Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI, órgão a quem compete:

**Art. 7º [...]**

I – assessorar o Presidente, o Conselho da Qualidade e a Coordenação-Geral deste Tribunal no processo de tomada de decisão relativa ao desenvolvimento e à modernização organizacional;

II – promover a disseminação da cultura do planejamento por todo o TCE e dar suporte técnico, metodológico e educacional a todas as unidades, visando à melhoria da gestão pela qualidade e do desempenho institucional;

III – colaborar com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena e o Centro de Recursos Humanos na definição

---

<sup>223</sup> Weber (1999, p. 198-199) ao abordar a natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática assinala como um dos princípios de funcionamento específico do “*funcionalismo moderno*” a hierarquia de cargos. Essa hierarquia é definida como uma “*seqüência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores – sistema que oferece, ao mesmo tempo, ao dominado a possibilidade fixamente regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior desta. Quando o tipo está plenamente desenvolvido, essa hierarquia de cargos está monocraticamente organizada.*” (WEBER, 1999, p. 199).

dos cursos, seminários, encontros, pesquisas e outras atividades relacionadas à sua área de competência;

IV – fornecer subsídios para a proposição de programas de intercâmbio ou de ações conjuntas com órgãos e entidades cujas competências se correlacionem com as matérias pertinentes à sua área de atuação;

V – no exercício do controle interno, assessorar o Diretor-Geral para a correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal de Contas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia; e

VI – planejar, coordenar, supervisionar e orientar a implementação das atividades do NPPI e do NACI, bem como propor políticas e diretrizes a eles relativas, no âmbito de sua atuação. (TCE, 2007a)<sup>224</sup>

A **hierarquia** se revela desde o nível de planejamento do trabalho (uma vez que as unidades se subordinam ao órgão central de gestão pela qualidade no que diz com o registro e certificação dos padrões operacionais), até o nível do planejamento estratégico. Essa pode ser considerada uma herança do pensamento administrativo clássico, explicitamente enunciada por Taylor (1987). Reforça esse pressuposto a existência de um órgão de planejamento e de pessoas responsáveis pelas atividades especializadas e detentoras do necessário conhecimento, além de hierarquicamente posicionada no estrato de topo da organização – organismo de assessoramento da direção-geral do Tribunal.

A partir dos dados coletados é possível perceber, ainda, neste particular, que o envolvimento de outras pessoas, ou dos demais membros da organização em fases específicas dos processos, tanto de elaboração dos padrões operacionais de trabalho, quanto das fases do planejamento estratégico não descaracteriza esse atributo tipicamente taylorista de divisão vertical do trabalho, senão revela a adoção de modalidades de coleta de dados mais sofisticadas e envolventes em relação ao método clássico da observação.

## 7. Pressuposto da objetividade

O pressuposto da **objetividade** se revela nos sistemas convencionais de gestão pela qualidade quando se percebe o esforço de minimizar a dimensão subjetiva das relações. Tomada uma perspectiva epistemológica, a objetividade está presente e constitui

---

<sup>224</sup> NPPI – Núcleo de Planejamento, Projetos e Informações; NACI – Núcleo de Auditorias e Controle Interno (previstos nos incisos I e II do parágrafo único do artigo 7º da Resolução nº 778, de 08/06/2007, com redação dada pela Resolução nº 802, de 13/02/2008).

um dos alicerces do paradigma positivista de produção de conhecimento (BURREL; MORGAN, 1979). Nessa perspectiva o conhecimento resulta da interação com um objeto externo ao sujeito, relação esta em que se reconhece a possibilidade de capturar uma verdade exterior. Nesse sentido, Abbagnano (2003, p. 721) refere o objetivismo como a assunção da existência de objetos “*válidos independentemente das crenças e das opiniões dos diferentes sujeitos.*” Tanto a influência das ciências físicas sobre o campo das ciências sociais, quanto herança mecanicista que marca o pensamento clássico de organização influenciam a posição de destaque assumida por esse pressuposto nas tecnologias gerenciais contemporâneas.

Nesses termos, quando assumida como pressuposto de análise, a objetividade pode conduzir a substanciais limitações à compreensão dos fenômenos organizacionais, comprometendo a obtenção de uma perspectiva mais ampla das relações em sua complexidade.

A **objetividade** reconhecida como pressuposto instrumental de organização se projeta nos sistemas convencionais de gestão pela qualidade certificados segundo a norma ISO 9001:2000 quando se pode perceber o esforço de minimizar a expressão subjetiva das relações. No sistema de gestão pela qualidade do Tribunal de Contas a assunção do pressuposto da objetividade é condição para se compreender a estrutura e propósitos sobre os quais esse sistema é erigido.

Conferir ao sistema uma dimensão eminentemente objetiva tem como finalidade reduzir a incidência de juízos de valor em relação ao trabalho. O impulso pela objetividade está fortemente relacionado com o senso de impessoalidade, que se assenta como princípio constitucional da administração pública (art. 37, *caput*), e como traço da organização burocrática (WEBER, 2000). Entre os instrumentos da impessoalidade se destaca a norma que emerge da lei.

O senso de **objetividade** se associa ao de **legalidade** a partir da herança positivista que ainda influencia o direito no Brasil e se reflete na administração pública. Nesse ponto firma-se a crença de um agente público que observa estritamente o que

prescreve a lei, agindo, por conseguinte, de modo impessoal e minimizando o juízo normativo em relação aos fenômenos organizacionais.<sup>225</sup> Logo, agindo de forma **objetiva**.

Esse senso de objetividade é por vezes explicitado na NBR ISO 9000:2005, que, entre outros aspectos, define a terminologia adotada inclusive na NBR ISO 9001:2000. São os casos do termo “*evidência objetiva*”, no contexto da avaliação do sistema (item 3.8.1 da NBR ISO 9000:2005), e do senso de “*melhoria contínua de processos baseada em medições objetivas*” (item 0.2, ‘d’, da NBR ISO 9001:2000).

No contexto do planejamento, a objetividade se manifesta e dá suporte à definição de indicadores de desempenho institucionais (TCE, 2008, p.19-20), ou por ocasião da assunção das variáveis internas e externas – capturadas, por exemplo, a partir de uma análise com suporte na Matriz *SWOT* – como elementos dados objetiva e externamente aos sujeitos que as produzem. Nessa perspectiva de “*ambientes objetivos*”, que independem da organização, a estratégia assume-se “*como um esforço racional de adequação entre ‘organização’ e ‘ambiente’*” (VASCONCELOS, 2007, p. 25).

Assumir o pressuposto da objetividade implica admitir o determinismo nas relações.

## 8. Pressuposto do determinismo

Uma das categorias de pressupostos intensamente relacionadas com a **objetividade** é o **determinismo**. Boudon e Bourricaud (2001, p. 149) assinalam que “*um sistema social está sujeito ao determinismo se, conhecendo seu estado em  $t$ , formos capazes de prever seu estado em ‘instantes’ ulteriores,  $t+1$ , ...  $t+k$ , etc.*”, algo que de plano se percebe incompatível com os sistemas sociais mais complexos. Não obstante isso, o determinismo é um pressuposto que subjaz à gestão, particularmente no que se refere o senso de planejamento em sua expressão convencional.

O **determinismo** tomado como pressuposto da ação gerencial em um contexto organizacional pode ser explorado a partir do modelo de análise de pressupostos em relação

---

<sup>225</sup> Nesse aspecto em particular, merece destaque a interpretação que se dá, não somente da doutrina jurídica, mas no senso comum em relação ao significado do princípio da legalidade: “*O agente público só pode fazer o que a lei autoriza!*”. Impõe-se perguntar, a propósito disso, a extensão devida ao texto legal a ser produzido nesses termos, a fim de comportar os requintes de complexidade que a administração pública contemporânea engendra.

à natureza das ciências sociais proposto por Burrell e Morgan (1979, p. 3). Em um contexto de gestão pela qualidade, pressupõe a possibilidade de estabelecer e observar relações diretas de causa e efeito entre eventos. Vale assinalar, que esse senso de determinismo é suavizado a partir da perspectiva sistêmica de análise, que rejeita a adoção das relações de causalidade direta e exatidão, propondo, respectivamente, a existência de relações em múltiplos enlaces entre objetos (eventos) e descrições aproximadas dos fenômenos organizacionais.

Nesse esquema é estabelecido, entre outros, um contínuo entre o **determinismo** e **voluntarismo**, tomados como pontos de extremo de um referencial para a análise da natureza humana (BURRELL; MORGAN, 1979).

Coerente com esse pressuposto, o homem e as suas atividades são assumidos como determinados pelo ambiente em que se insere, por conseguinte, em uma situação extrema, plenamente destituído de autonomia. Tomada a organização e sua interação com o campo como um sistema social complexo tem-se a fragilidade que o sistema de gestão que assume esse pressuposto pode ensejar.

\*\*\*

Em suma, o esforço de análise dos pressupostos subjacentes ao processo e contexto de transposição das tecnologias gerenciais revela a necessidade de reconhecer a incidência das duas categorias de pressupostos indicadas no Quadro 14: os **instrumentais**, mais intensamente relacionados à expressão formal da organização, por conseguinte às tecnologias em sentido mais estrito, e os **substantivos**, cuja predominância se observa na expressão informal da organização, permeando não somente o processo de transposição, mas o contexto em que este se desenvolve.

A análise levada a efeito com a finalidade de comparar as tecnologias gerenciais estudadas e os atributos intrínsecos que conformam a **organização pública**, e se expressam em seu sistema de gestão, revela que no **plano instrumental** ambas são **compatíveis** em termos de pressupostos. A predominância da razão instrumental, do controle, da objetividade, da hierarquia, entre outros aspectos, podem ser considerados

traços comuns ao **modelo de gestão próprio da organização** (pré-existente à introdução das tecnologias estudadas) e a estas **inovações gerenciais**.

Os contrastes de aderência que se pode perceber tendem a estar associados àquelas mesmas incompatibilidades emergentes da relação entre as dimensões **formal** e **informal** da organização e, mais precisamente, da interação entre as perspectivas **instrumental** e **substantiva** da ação gerencial. Explorando ainda mais essa relação, pode-se destacar as tensões e resistências que diferentes atores experimentam, notadamente em razão da sua posição no arranjo organizacional.

Assim, tem-se que em termos de pressupostos constitutivos da organização, não se encontraria, na esfera instrumental, óbice à absorção do conteúdo gerencial exógeno. Esse conteúdo – gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 – não diferiria, portanto, em termos de seus pressupostos instrumentais em relação àqueles eventualmente desenvolvidos especificamente para a configuração formal da organização pública, que se refletem nas as normas, nos procedimentos, nos planos, nos arranjos de cargos, na hierarquia etc.

Os contrastes se verificam a partir de uma abordagem analítica sobre a dimensão **substantiva** da organização, onde sobressaem valores como o personalismo (HOLANDA, 1995; FREITAS, 1997; FREYRE, 2006), o patrimonialismo (MARTINS, 1997b; PINHO, 1998), o individualismo, o formalismo (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966) e o jeito (VIEIRA *et al.*, 1982; BARBOSA, 1996; MOTTA e ALCADIPANI, 1999). Todos estes, atributos culturais historicamente construídos.

Coerente com isso, as características que o modelo de gestão engendra em termos de dominação, em relação às feições inovadoras assumidas, revela um arranjo de tensões que, de um lado privilegia os dividendos simbólicos que são assinalados pro Meyer e Rowan (1992), e de outro, acusa os custos técnicos impostos ao sistema. A ponderação, segundo uma perspectiva utilitarista de análise, permite, a propósito, inferir um resultado deficitário do ponto de vista técnico, coerente com o que indica Hutchins (1992 *apud* Roesch, 1994) como uma das expressões negativas da implementação de um sistema de gestão pela qualidade com demasiada ênfase sobre a certificação ISO.



A gestão pela qualidade se incorporou ao Tribunal porque foi apropriada de forma a se compatibilizar com os nossos vícios. (E6)

Em geral os atores entrevistados percebem o caráter de superfície assumido pela qualidade no sistema de gestão do Tribunal, em contraste com os valores personalistas e de fundo relacional que também permeiam a organização – **pressupostos substantivos** de organização. Apesar disso, não se percebe nesses relatos a defesa da supressão de normas, senão sua revisão em bases mais coerentes, pois estas são entendidas como indispensáveis à formalidade e estabilidade dos procedimentos e relações entre pessoas e órgãos que a burocracia enseja. Explicita-se aqui, portanto, uma aresta entre as dimensões formal e informal da organização.

Ainda em relação à perspectiva substantiva impõe-se uma abordagem analítica que destaca a emergência de dois fenômenos particulares no espaço de interação dessas categorias de pressupostos, quais sejam: o **formalismo** (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966) e o **jeito** (VIEIRA *et al.*, 1982; BARBOSA, 1996; MOTTA; ALCADIPANI, 1999).

O **formalismo**, percebido como o fenômeno que advém do contraste entre as estruturas formais e a dinâmica real da organização, se manifesta no caso estudado nas situações em que as atividades cotidianas dos agentes organizacionais revelam-se desconectadas da forma prescrita nos procedimentos operacionais padrão (POP's), por exemplo. Exsurge, também, quando produzidos e detalhados esse padrões em tamanha intensidade, que deixam de representar os fenômenos reais da organização, ou ter algum significado efetivo para os seus atores. Essa mesma linha pondera Hutchins (1992 *apud* Roesch, 1994, p. 16) ao destacar que “*na verdade a organização está operando com dois sistemas: um para mostrar ao auditor e outro que realmente ocorre*”.

O **jeito** constitui nesse contexto uma estratégia de reinterpretação não somente da norma, mas dos pressupostos que a sustentam, flexibilizando-os, ou ressignificando-os, de forma a, em última instância, permitir a coexistência dessas categorias de pressupostos – instrumentais e substantivos.

#### **4.4.3.2 Descrição e análise dos conceitos essenciais das tecnologias gerenciais**

A exemplo do se verifica com os pressupostos, os conceitos tendem a ser igualmente negligenciados pelos agentes organizacionais, ainda que nesse nível possam ser capturados relatos de entrevistas mais ricos em termos de conteúdo conceitual. Também a partir das fontes documentais e de observação tomadas de forma combinada, esses conceitos surgem, como é de se esperar em relação aos pressupostos, de forma bem mais explícita e recorrente. Refere-se como **conceitos** essenciais da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 a eficiência, a especialização, a padronização, a formalização e o planejamento.

Assume-se nessa pesquisa, que os conceitos são os elementos que mais explicitamente se projetam em instrumentos de ação gerencial.

### 1. O conceito de eficiência

O conceito de **eficiência** em administração trata-se de contribuição não somente advinda das ciências econômicas, mas da abordagem clássica de inspiração predominantemente mecanicista com foco na produtividade que envolveu os estudos pioneiros no campo da gestão (TAYLOR, 1987; FAYOL, 1981). Preocupação primeira daqueles considerados precursores da teoria administrativa, a eficiência pode ser traduzida em linhas gerais como um parâmetro de utilização dos recursos em uma organização, processo etc.<sup>226</sup>

Ao passo que os teóricos clássicos, principalmente, focavam a questão da eficiência sob a perspectiva técnica (maximização da produção), Simon (1965) explora o conceito de eficiência econômica (no contexto do processo de tomada de decisão), e nesse particular está relacionado com os objetivos da organização e de manutenção.

O *critério da eficiência* exige que, dentre duas alternativas que possuem o mesmo custo, escolha-se aquela que levará a maior realização dos objetivos da organização, e que, das duas alternativas que levam a grau de realização equivalente, escolha-se aquela que acarretará menor custo (SIMON, 1965, p. 142).

---

<sup>226</sup> Para Harrington Emerson, que em 1913 editou a obra “*The twelve principles of efficiency*”, o conceito de eficiência “*era simples: conservação – a eliminação do esbanjamento, do desperdício ruinoso.*” (GEORGE Jr., 1974, p. 156).

Dessa definição tem-se que a noção de eficiência está intensamente relacionada com o uso dos meios (recursos) tendo em vista os objetivos da organização.<sup>227</sup> Katz e Kahn (1987) ao abordar o tema da eficiência organizacional igualmente adotam a metáfora da máquina e restringem a sua perspectiva de análise à dimensão técnica.

O índice de eficiência nos diz o quão bem a organização utiliza a energia que está à sua disposição, quanto de investimento de energia sob todas as formas (mão-de-obra, suprimentos, força e coisas semelhantes) é necessária para cada unidade de produto (KATZ; KAHN, 1987, p. 174).

Importante referência conceitual – a basilar, de fato – para a compreensão do conceito de eficiência está no campo das ciências econômicas. Nesse particular o conceito de eficiência econômica é fundamental e se reporta à análise microeconômica, notadamente no que se refere à economia das trocas. A definição essencial aqui é a denominada **eficiência de Pareto**<sup>228</sup>, segundo a qual uma alocação tem eficiência os recursos não podem ser realocados para tornar maior o bem-estar de uma pessoa sem que isso implique a redução do nível de bem estar de outra (PINDYCK; RUBINFELD, 1994, p. 765; RUTHERFORD, 1998, p. 192). O senso de eficiência, portanto, pode ser tomado segundo duas perspectivas: a utilização da **capacidade produtiva**; e a **alocação e combinação de fatores** (TORRES; LOPES, 2001).

Sandroni (2002), segundo uma perspectiva econômica, assim define *eficiência*, diferenciando-a do conceito de eficácia<sup>229</sup>.

Esse conceito [eficiência] é distinto do de eficácia por se referir à forma de realizar uma tarefa. Se um trabalhador realizar uma tarefa de acordo com as normas e padrões preestabelecidos, ele a estará realizando de forma eficiente. No conceito de eficiência não se examina se aquilo que é produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou resultado do trabalho está adequado à finalidade proposta (SANDRONI, 2002, p. 198).

<sup>227</sup> “O critério da eficiência determina a escolha de alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos” (SIMON, 1965, p. 209).

<sup>228</sup> Em alusão ao economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), que desenvolveu o conceito (PINDYCK; RUBINFELD, 1994; BOUDON; BOURRICAUD, 2001).

<sup>229</sup> Segundo Sandroni (2002, p. 198), a eficácia está associada à produção convergente com os “objetivos propostos”.

Note-se que o conceito de **eficiência**, em sua gênese e essência, é auto-orientado em relação à organização, e convergente com o senso de produção em massa que caracteriza a lógica taylorista-fordista de produção.

Outras contribuições para a compreensão da extensão e contornos que o conceito de eficiência alcança em uma organização pública, menos precisas em face da fragilidade referencial adotada podem ser encontradas nas áreas do direito constitucional (MORAES, 1999) e administrativo (MORAES, 2001; 2006; MODESTO, 2000).<sup>230</sup>

É inerente e explicitamente relacionado à gestão pela qualidade o conceito de **eficiência**, mais precisamente no seu significado de eficiência técnica – ações gerenciais orientadas para a minimização de perdas de qualquer ordem (retrabalho, desperdício de tempo etc.). E é nesse particular sentido que a eficiência é apropriada ao sistema de gestão do Tribunal de Contas a partir do movimento pela qualidade.

### 3.2.15

#### **eficiência**

relação entre o resultado alcançado e os recursos usados (NBR ISO 9000:2005).

A eficiência – em seu sentido estrito: uso dos recursos –, conforme sugerem os dados colhidos especialmente nas análises documentais, pode ser considerada presente na prática cotidiana do Tribunal de Contas, constituindo um valor do sistema de gestão da organização. A gestão pela qualidade, nesse particular, portanto, encontrou guarida no Órgão, mormente em um contexto no qual o conceito passava a assumir na administração pública uma posição de destaque.

Em que pese a inserção da eficiência como princípio constitucional haver se dado somente em 1998, já em meados década, por ocasião da edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), esse conceito, por importação vinha se aproximando da administração pública. De fato, como se disse, o princípio da eficiência

---

<sup>230</sup> As construções doutrinárias produzidas, em especial a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, que introduz a eficiência como princípio constitucional, em que pese a sua virtuosidade – influenciada em larga medida pelo prestígio dos autores e obras, e a conseqüente capacidade de reproduzir-se crescentemente mediante mútuo referenciamento no âmbito da área –, padecem, em geral, de uma acentuada fragilidade em termos de sustentação teórica. Em suma, as produções doutrinárias do direito constitucional e administrativo, nesse particular, pouco ou nada inspiram-se no conceito de **eficiência** tal como secularmente sedimentado no campo das ciências econômicas – seu contexto de origem, e após, nos estudos organizacionais, produzindo interpretações que entrelaçam elementos de **eficácia** e de **efetividade** da ação estatal, por exemplo.

não trouxe, em termos conceituais, grande inovação à administração pública, tendo em vista que mais se aproxima de um reforço aos valores burocráticos, que uma convergência com as diretrizes de qualidade que subjazem ao movimento gerencial.

Assinala-se, todavia, que o conceito é, por vezes, mal compreendido entre os agentes da organização, confundindo-se com o de eficácia e de efetividade.

## 2. Os conceitos de divisão e de especialização do trabalho

A lógica que preside a **divisão do trabalho** em áreas funcionais com competências definidas (equipes, setores, coordenações, supervisões e direções) e processos (setoriais e transversais)<sup>231</sup> à organização assenta-se no conceito de **especialização do trabalho**; o mesmo preconizado pelo taylorismo e consistente com a gestão pela qualidade nos moldes implementados pelo Órgão.

A **especialização**, portanto, que com a **divisão do trabalho** estabelece uma relação de mútua dependência (WAHRLICH, 1977), é nuclear em gestão, estando presente nas origens da prática organizacional (BERNARDES, 1991)<sup>232</sup>, mas do pensamento administrativo. Nesse caso, a especialização reside entre os elementos essenciais da administração científica (TAYLOR, 1987, p. 85) e clássica (FAYOL, 1981, p. 44-45) como requisito de eficiência, assim como delineado por Weber (2000) ao descrever os atributos do quadro administrativo burocrático, notadamente no que se refere à categoria “*competência*” significando “*um âmbito objetivamente limitado, em virtude da distribuição dos serviços, de serviços obrigatórios, [...]*”. (WEBER, 2000, p. 142).

A noção de especialização se projeta não somente como consequência da fragmentação do trabalho, segundo a perspectiva clássica de gestão, mas da divisão intelectual do trabalho entre concepção e execução, fenômeno que ainda se verifica sob distintos formatos na organização contemporânea. E não é diferente no caso estudado, como se verá.

---

<sup>231</sup> Processos setoriais são aqueles cujo foco (finalidade de sua existência) está predominantemente relacionado ou esgota-se no âmbito de uma área específica (setor, coordenação ou supervisão); ao passo que os processos transversais são aqueles que percorrem diferentes áreas do Órgão. São exemplos de processos setoriais, os administrativos em geral (compras, concessão de diárias etc.), e de processos transversais os de prestação de contas, tomada de contas, exames da legalidade de atos de admissão de pessoal etc., normalmente relacionados às competências finalísticas do Tribunal de Contas.

<sup>232</sup> Especialmente o **Capítulo 1 – ... E o homem criou a organização**. (BERNARDES, 1991, p. 19 a 27).

Sendo a gestão pela qualidade e seu fenômeno adjacente – a certificação ISO 9001:2000 – tecnologias fortemente alicerçadas nos pressupostos tayloristas e fayolistas de organização do trabalho, não se oculta nelas a especialização como conceito central. A especialização se revela, a propósito, não somente no formato convencional do modelo adotado, mas na estrutura organizacional que se configurou para a sua implementação e manutenção.

A divisão do trabalho praticada na organização, no que diz respeito às atividades finalísticas, está baseada essencialmente em critérios de processos (prestação de contas, tomadas de contas etc.), de destinatário (áreas estadual e municipal) e de espaço geográfico (notadamente as representações regionais). Essa dimensão de processo, a propósito, pode ser percebida como um substancial ponto de aderência entre as tecnologias estudadas e o sistema de gestão da organização.

Em relação às atividades meio, especialmente aquelas afetas à implementação dos ciclos de transformação e manutenção do sistema de gestão, tem-se que a divisão do trabalho expressa-se em termos de concepção e execução, ao melhor estilo taylorista. Nesse caso, tem-se ao longo do tempo, a composição de órgãos que se sucedem encarregados da implementação e da gestão do sistema (concepção), e que se relacionam com os demais órgãos-atores que assumem uma posição predominantemente executora.

### 3. O conceito de padronização

A **padronização** como conceito fundamental estruturante da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, assenta-se não somente no pressuposto do controle, mas, como consequência, na expectativa de alcançar níveis mais elevados de regularidade e ausência de variabilidade nos produtos. O conceito de padronização<sup>233</sup> é tomado neste estudo como a observância de um **padrão**. Padrão, segundo Prazeres (1996, p. 291), refere-se ao

Conjunto de normas, procedimentos, instruções, diretrizes e planos de ação estabelecidos pela administração de uma organização, de forma a possibilitar a execução padronizada de todas as operações, processos, atividades e tarefas (PRAZERES, 1996, p. 291).

---

<sup>233</sup> Emerson (1913 *apud* GEORGE Jr., 1974, p. 157) refere entre os seus 12 princípios de eficiência o de “*Condições padronizadas*” (uniformidade de meio ambiente) e o de “*Operações padronizadas*” (uniformidade de método).

Campos (2004, p. 17) refere que a padronização não se limita a estabelecer padrões, mas requer também a sua utilização, sendo que o conceito só se efetiva quando “*a execução do trabalho conforme o padrão estiver assegurada*”. Nessa perspectiva, a padronização pode ser identificada como substrato da “*instrução e treinamento científico*”, enunciado por Taylor (1987, p. 120) como um dos princípios da administração científica. Taylor (1987, p. 107) advoga que a

cooperação íntima da administração com os trabalhadores, de modo que façam juntos o trabalho, de acordo com leis científicas desenvolvidas, em lugar de deixar a solução de cada problema, individualmente, a critério do operário (TAYLOR, 1987, p. 107).

Neste particular, destaca-se um dos principais pontos de contraste da perspectiva mecanicista que subjaz aos modelos convencionais de programas de gestão pela qualidade em relação às organizações públicas, notadamente aquelas cujos serviços podem ser considerados mais complexos: a redução do espaço de liberdade dos agentes para a reflexão e a criação que a padronização enseja.

Ford (1927, p. 97), cuja contribuição no desenvolvimento de estratégias de padronização revelou-se substancial, afirma:

Em matéria de standard há que ir devagar, pois é muito mais fácil fixar um *standard* errado o que um certo. Certas standardizações marcam apenas inércia; outras o progresso. D’ahi o perigo de falar ligeiramente a respeito (FORD, 1927, p. 97).

O conceito de **padronização**, portanto, pode ser identificado não somente no arranjo do trabalho inerente à organização, como também explícito nos modelos de tecnologias de gestão estudados. No que diz respeito à organização, o senso de padronização está associado entre outros aspectos, ao princípio da isonomia. Conferir igual tratamento a todos é um valor formal estruturante da administração pública brasileira. Aqui reside, também, um dos principais pontos de contraste em se tratando de oferta de serviços públicos, mormente no caso de um órgão de controle cujas ações incidem sobre um conjunto heterogêneo de organismos jurisdicionados: a inerente variabilidade como condição de qualidade, inclusive.

Não obstante isso, o senso de geração de resultados com atributos iguais, coerentes com uma norma, é uma definição de padronização. Na ABNT NBR ISO

9001:2000, o senso de padronização exsurge como forma para alcançar a “*conformidade*” com os “*requisitos do cliente*” (ABNT, 2000, item 1.1).

Coerente com o senso de padronização de procedimentos estão também os princípios da isonomia e da legalidade dos atos da administração. Padronizar a prática administrativa assim como normatizá-la contribui formalmente para a garantia de tratamento isonômico entre os administrados, assim como sustenta uma relativa estabilidade das relações, elemento também caro à administração pública.<sup>234</sup>

Na ABNT NBR ISO 9000:2005 o termo padronização não é explícito, mas seu sentido está contido no termo **procedimento**.

### 3.4.5

#### **procedimento**

forma especificada de executar uma atividade ou um **processo** (3.4.1)

NOTA 1 Procedimentos podem ser documentados ou não.

NOTA 2 Quando um procedimento é documentado, o termo “procedimento escrito” ou “procedimento documentado” é freqüentemente usado. O **documento** (3.7.2) que contém um procedimento pode ser chamado de “documento de procedimento”. (ABNT NBR ISO 9000:2005)

O senso de instrumentalidade que perpassa a organização reforça uma visão crítica em relação à **utilidade**, especialmente da certificação ISO. Nesse particular, a rigidez que a ISO promove é destacada como conflitante com a dinâmica efetiva que o sistema de gestão que o Tribunal de Contas exige. Essa rigidez, segundo a percepção de alguns atores vinculados à atividade finalística da organização, conduz à redução da qualidade e, por via transversa, contribui para a emergência do sentimento de intolerância e mesmo antagonismo em relação ao sistema de gestão por parte de uma parcela da organização conforme referido por Hutchins (1992 *apud* ROESCH, 1994, p. 16) nos casos de adoção forçada da certificação. Em alguma medida essa idéia pode ser percebida no seguinte relato.

O Tribunal deveria trabalhar sozinho. Não precisa mais da ISO. O TCE já assimilou a cultura da qualidade ... Um cobra do outro. Não

<sup>234</sup> Os princípios da legalidade são ora tomados em sua expressão instrumental. Sobre ele incidem os fenômenos do formalismo (RAMOS, 1966) e do jeito (BARBOSA, 1992), pressuposto substantivo de organização.



precisa mais da ISO. É um formalismo. Algumas exigências poderiam ser adaptadas à nossa realidade. (E2)

A intensificação no processo de definição das metas de trabalho condiciona a ação administrativa e técnica de tal forma que os resultados sejam buscados em detrimento da qualidade intrínseca do produto gerado pelo Tribunal.

O ganho da ISO foi no processo em si. Na revisão de processos. Isso foi um ganho importante porque racionaliza, reduzindo a sobreposição de atividades, o retrabalho ... Mas em termos de produto ... O processo é de qualidade, mas o produto é duvidoso. (E2)

O fenômeno da rigidez recorrentemente percebido por diferentes atores parece ter seus fundamentos não na formalização de padrões e normatização de procedimentos, especificamente, mas no conceito fundamental que orienta o modelo de gestão pela qualidade adotado pelo TCE, qual seja o da **melhoria contínua** baseada no ciclo do PDCA. Esse modelo prevê a definição de padrões, objetivos e metas; a execução; o acompanhamento e aferição de resultados; e o tratamento dos desvios ou “não-conformidades”.

O bom funcionamento desse ciclo – PDCA – é a essência do sistema, que requer contínuo aperfeiçoamento. Ocorre que os processos produtivos no TCE, sejam eles administrativos ou finalísticos, revestem-se de substancial complexidade, não podendo receber tratamento conceitual idêntico ao de uma peça em processo de produção industrial. No caso de uma indústria, a uniformidade do produto é desejada (redução de variações) e para tanto, busca-se a regulação do processo. No caso do TCE, o produto não pode ser considerado padrão, existindo situações em que o prazo exigido para sua consecução extrapole em muito o de outro, sem que isso importe em anomalia do processo. Sob a perspectiva do modelo baseado no PDCA, essa fuga do padrão é considerada uma anomalia e deve ser tratada mediante ações para aperfeiçoamento do processo, que por supressão de determinada atividade ou recurso – racionalização – conduzirá o produto à conformidade de prazo, mas com comprometimento de algum elemento de qualidade intrínseca. Deriva disso o fato de que o PDCA pode ser visto como um ‘garrote’, que vai antes exaurindo a qualidade intrínseca do produto na medida em que racionaliza o processo. Em suma a complexidade do trabalho desenvolvido não é compatível com a rigidez que as tecnologias, nos moldes em que vem sendo levadas a efeito proporciona.

#### 4. O conceito de formalização

Outro conceito essencial da gestão pela qualidade e certificação ISO 9000 é o da **formalização**. Implícito na abordagem taylorista como desdobramento da definição de “métodos científicos” em substituição aos procedimentos empíricos (TAYLOR, 1987, p. 42), a formalização se explicita como recurso tributário da eficiência organizacional na leitura weberiana das burocracias modernas, especialmente no que diz com o registro de **regras**.<sup>235</sup> Segundo Weber (2000), as regras – “*regras técnicas*” ou “*normas*” – cuja aplicação

[...] para atingir racionalidade plena, é necessária, em ambos os casos, uma qualificação profissional. Normalmente, portanto, só estão qualificados à participação no quadro administrativo de uma associação os que podem comprovar um especialização profissional (WEBER, 2000, p. 143).

Percebe-se, portanto, a relação entre a definição de regras ou normas – expressão concreta da **formalização** – e a noção de **racionalidade** (instrumental) máxima, bem como com o conceito de **especialização**.

Embora não se restrinja a isso, a formalização constitui outra expressão do princípio da legalidade. O senso de legalidade na tradição do direito romano pressupõe que o ato da administração deva estar amparado em lei (DI PIETRO, 1999).

O art. 5º, II, da Constituição Federal, preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme regras do processo legislativo constitucional, podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressões da vontade geral. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei. (MORAES, 1999, p. 66).

Ainda nessa perspectiva jurídica, assume relevo o conceito de **forma** como elemento do ato administrativo. A forma assume, nesse campo, não somente o sentido de “*exteriorização do ato*” (restrito), mas de formalidades inerentes à produção do ato (DI PIETRO, 1999, p. 192).

---

<sup>235</sup> Excessos em uma das expressões da formalização – “*abusos das comunicações escritas*” – foi destacado por Fayol (1981, p. 66).

A formalização assume, nessa análise, em combinação com o senso de padronização, a perspectiva de produção de documentos, registros formais que definem as ações necessárias à consecução de um processo. Vale ressaltar que a ênfase na produção de documentação (manuais, formulários, tabelas etc.) revela instância de conexão entre o que Mueller e Carter (2005, p. 232) denominam “*velha*” e “*nova burocracia*”.

## 5. Os conceitos de planejamento e de estratégia

O **planejamento** constitui, por fim, um conceito também fundamental em se tratando de gestão pela qualidade (PALADINI, 2007) e certificação. Tanto é assim, que tende a representar, no contexto de um sistema de gestão pela qualidade, uma dimensão explícita sob a forma de planejamento estratégico.<sup>236</sup> A essencialidade do **planejamento** no contexto da qualidade assenta-se prioritariamente na estreita associação dessa tecnologia com a mais simples das definições de gestão – o ciclo administrativo. A relação é tão intensa que se sobressai nas estruturas do denominado ciclo do **P–D–C–A** (*plan, do, check e act*) e do processo administrativo **P–O–D–C** (**planejar**, organizar, dirigir e controlar).

Elementos explícitos que sinalizam a origem do conceito de planejamento como função administrativa podem ser encontrados nas obras de Taylor (1987), de Fayol (1981)<sup>237</sup> e Barnard (1979). Para Taylor (1987), considerando sua perspectiva (prescritiva) e objeto de análise (o trabalho) com foco no processo produtivo, o planejamento estava entre os “*elementos do mecanismo*” da administração científica, formulação moderna de gerência na qual se revelava, entre outros aspectos, a “[...] – *necessidade duma seção ou sala de planejamento*” (TAYLOR, 1987, p. 119). A noção de planejamento neste caso,

---

<sup>236</sup> O planejamento estratégico é identificado como a tecnologia que formaliza ou operacionaliza o conceito de *estratégia* (MACHADO-DA-SILVA; VIZEU, 2007). Segundo Motta (1991), o conceito de estratégia se popularizou a partir da década de 1960, já associado ao planejamento. Nesses termos, pode-se afirmar que o planejamento estratégico surge em um contexto onde “*as grandes organizações sentiram a necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras*” (MOTTA, 1991, p. 85). Emerge, portanto, nas suas feições pioneiras, em um contexto de ascensão do pensamento sistêmico e contingencial, os quais respondem às sinalizações de esgotamento de aspectos conformadores do pensamento clássico de orientação mecanicista, tanto nos campos da economia quanto da administração. Contrastando com isso, todavia, pode-se perceber nos modelos de planejamento estratégico convencionais, uma substância de influência mecanicista (FARJOUN, 2002). Consolidam-se as noções de estratégia e planejamento apoiados essencialmente no conceito de *vantagem competitiva*; conceito este até então considerado uma excrescência no contexto da economia neoclássica tradicional, que se apoiava, entre outros, no pressuposto da condição atomística da firma.

<sup>237</sup> Gulick (1937 *apud* MOTTA, 1991, p. 90) propõe o POSDCORB – Planejamento, Organização, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento.

bastante incipiente e internamente orientada, está intensamente relacionada com a **concepção** do trabalho.

Foi lembrada aqui, várias vezes, a necessidade de instruir o homem, sistematicamente, em como realizar o trabalho da melhor maneira. Parece razoável, entretanto, explicar mais detalhadamente como este ensino deve ser feito. No caso duma oficina que é dirigida de acordo com o sistema moderno, instruções escritas, minuciosas, a respeito do melhor processo de fazer cada tarefa são preparadas previamente na seção de planejamento. Estas instruções representam o trabalho combinado de vários homens no planejamento, cada qual com uma especialidade ou função particular (TAYLOR, 1987, p. 114).

Para Fayol (1981) administrar “*é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.*” O planejamento emerge no campo da ciência administrativa, portanto, com as feições de *previsão*: “*Prever é perscrutar o futuro e traçar o plano de ação*” (FAYOL, 1981, p. 26). Barnard (1979), embora não o refira explicitamente, assinala o imperativo da noção de planejamento como função do executivo ao destacar entre estas “*a formulação de propósitos e objetivos*” (BARNARD, 1971, p. 226). Vasconcelos (2007) reconhece a função planejamento na obra de Barnard (1971) quando este “*ênfatisa a ação do executivo como líder que deve desenhar fluxos de comunicação e facilitar a constituição de uma comunidade de propósito (community of purpose) na organização* (VASCONCELOS, 2007, p. 3).

O planejamento, portanto, constitui elemento indissociável do que se possa entender por administração. Relacionando mais explicitamente estratégia e processo decisório, Ramos (1966, p. 205-206) define **administrar** como

por em prática a estratégia, tanto no nível microsocial como no nível macrosocial. Administrar é escolher entre alternativas, entre possibilidades objetivas. Em qualquer situação, o administrador tem diante de si uma gama de possibilidades objetivas. A qualidade perita de seu desempenho é demonstrada pelo acerto de sua escolha, isto é, pela adequabilidade, ao objetivo que tem em vista, da possibilidade objetiva que decidiu objetivar. A estratégia concerne a toda modalidade de ação que induz, permanentemente, da experiência imediata a sua orientação e seus critérios. [...] A decisão, categoria cardinal da administração, essencialmente é vista aqui como estratégia, escolha de uma entre várias alternativas. Estas, no entanto, jamais são totalmente apreendidas pela

consciência. A observação de Simon<sup>238</sup> é capital. A consciência ou a percepção do administrador, necessariamente limitada, só alcança uma parcela das alternativas que objetivamente estão diante dele. [...] Administração é um agir por comparações, tentativas e aproximações (RAMOS, 1966, p. 205-206).

Desse excerto pode-se perceber, se contextualizadas as produções, a influência da obra de Herbert Simon, notadamente o senso de racionalidade limitada, sobre o pensamento de Ramos (1966) acerca da administração.

Ao conceito de planejamento, no contexto da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas, está intrinsecamente relacionado ao conceito de estratégia, motivo pelo qual recebem tratamento integrado. Bertero, Vasconcelos e Binder (2003) resgatam não somente a trajetória de construção do conceito de estratégia – com origem nas escolas de negócios como Wharton (final do século XIX) e Harvard (início do século XX) –, mas assinalam sua chegada ao Brasil na década de 60 do século passado, por transposição direta da disciplina de *business policy* em *política de negócios*.<sup>239</sup>

O termo **estratégia** deriva do idioma grego *strategia* – a arte do general –, e seu primeiro emprego conhecido foi na língua inglesa em 1688 (WHIPP, 2004).

Conforme o *James's Military Dictionary* de 1810, a estratégia envolve algo feito fora da visão do inimigo, enquanto que as táticas são as medidas imediatas tomadas frente a um adversário (WHIPP, 2004, p. 232).

Segundo Motta (1991, p. 79),

o estrategista era o comandante militar que formulava e projetava as manobras necessárias à consecução de um fim específico. Desde sua origem, aproximadamente há 500 anos a.C., o conceito de estratégia sempre esteve associado à visão militar (MOTTA, 1991, p. 79).

<sup>238</sup> Conforme Simon (1965, p. 95), a '*racionalidade objetiva*' do indivíduo promove o seu ajustamento ao sistema a partir do seguinte processo: "*a) da visão panorâmica das alternativas de comportamento antes da tomada de decisão; b) da consideração de todo o complexo de conseqüências que advirão de cada escolha; e c) da escolha, tomando o sistema de valores com critério, de uma alternativa entre todas aquelas disponíveis.*"

<sup>239</sup> No curso de graduação em Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, a disciplina foi incorporada com a denominação de "*Diretrizes Administrativas*" (denominação extinta com o tempo), e da Universidade de São Paulo, como "*Política de Negócios*" (BERTERO, VASCONCELOS; BINDER, 2003). O formato desses cursos eram "*fac-símiles dos correspondentes ensinados em escolas norte-americanas, especialmente pelo fato de o material ser norte-americano e os professores terem tido treinamento nos Estados Unidos.*" (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003, p. 49).

Desde sua origem como campo de estudos, portanto, as abordagens de estratégia estiveram influenciadas por fontes neoclássicas do pensamento econômico e gerencial, notadamente no que tange aos pressupostos mecanicistas, apoiados no racionalismo e determinismo econômico (WHIPP, 2004; MACHADO-DA-SILVA, 2004). Essa vertente do pensamento estratégico é dominante no que Heijden (2009) denomina de paradigma racionalista da estratégia. Esses atributos constituintes das concepções pioneiras de estratégia, a propósito, se projetam em parcela substancial dos modelos contemporâneos de planejamento estratégico.

No campo da gestão e adjacências, a noção de estratégia está bastante assentada sobre os pressupostos da ciência econômica, especialmente construídos a partir dos enunciados pioneiros na área da economia industrial. A estratégia, nesse sentido, está intensamente vinculada à busca de uma vantagem competitiva, situação que destaca uma organização frente às demais e contribui para a geração de uma performance superior. Coerente com isso, algumas abordagens pioneiras da estratégia assumem-na como o esforço de inserir uma organização em um nicho (noção de posicionamento e de proteção) em seu ambiente de atuação, bem como identificar as tendências e cenários de mudança.<sup>240</sup>

Sob a perspectiva econômica, quatro são as correntes teóricas fundamentais que contribuem para a melhor compreensão desse fenômeno: a teoria do **posicionamento estratégico**; a teoria dos **recursos**; as teorias baseadas nos **processos de mercado** (mudança e inovação); e as teorias de **competências dinâmicas** (VASCONCELOS; CYRINO, 2000). Outras categorizações são possíveis e já estabelecidas, mas desbordam o propósito desse estudo (MINTZBERG *et al.*, 2000; MINTZBERG *et al.*, 2006; HEIJDEN, 2009).

A institucionalização de práticas formais de **estratégia** no campo empresarial é abordada por Machado-da-Silva e Vizeu (2007) com destaque para o **planejamento estratégico** como o principal modelo de difusão. Esse processo de institucionalização está fortemente relacionado à articulação dos conceitos desenvolvidos no campo acadêmico com as práticas empresariais, onde se destacam as atuações das empresas de consultoria, que sempre figuram como fortes referências **normativas** (DiMAGGIO; POWELL, 2005).

---

<sup>240</sup> Nogueira (2007, p. 182-183).

Ao que parece, a capacidade de Bruce Henderson [da Boston Consulting Group – BCG] em decodificar a nascente abordagem acadêmica da estratégia para os práticos do mundo empresarial foi fundamental. [...] captar talentos e em traduzir o conhecimento acadêmico para o meio empresarial, por meio de simplificações úteis para a prática gerencial. [...] o sucesso da BCG e das outras firmas de consultoria em estratégia deve-se mais à sua capacidade de simplificação dos novos conceitos e práticas revelados pelo meio acadêmico do que pelo potencial das idéias em si mesmas (MACHADO-DA-SILVA; VIZEU, 2007, p. 93).

Conforme Motta (1991, p. 85), sob forte influência das perspectivas sistêmica e contingencial,

O planejamento estratégico aparece numa época em que a visão predominante na teoria administrativa, ainda, era a de explorar ao máximo as dimensões racionais da gerência para dominar as ambigüidades que surgiam no meioambiente. Essa visão valorizava o aperfeiçoamento de métodos racionais de ação administrativa para produzir maior eficiência e eficácia na antecipação de mudanças. O planejamento estratégico viria, assim, preencher a necessidade de se utilizar métodos mais racionais e analíticos na criação de futuros alternativos (MOTTA, 1991, p. 85).

Machado da Silva (2004, p. 251) assinala como subjacente às abordagens de estratégia em evidência o “*pressuposto racional-instrumental*”. Essa crença na racionalidade da ação gerencial, por conseguinte se projeta nos processos de planejamento. O mesmo autor assinala que a despeito de reconhecido o caráter limitado da racionalidade, “*o objetivo é descortinar, gradual e sistematicamente, esses limites com a finalidade de descobrir mecanismos que possam minimizá-los, ampliando o escopo de domínio da racionalidade.*” (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 252). Com isso percebe-se que a despeito não somente dos limites da racionalidade, mas do emergente discurso da complexidade, da subjetividade entre outras dimensões, esse pressuposto a **racionalidade instrumental** revela-se nuclear nos modelos convencionais de planejamento estratégico, uma vez que a pretensão é identificar objetivos finalísticos, desdobrá-los em metas intermediárias seguidas da racional alocação de recursos para a sua consecução.

A premissa de racionalidade está presente também, nos instrumentos de planejamento tipicamente relacionados à administração pública – o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e a lei orçamentária anual (LOA) – não somente como pressuposto do **planejamento** como função gerencial, mas inerente à *lei*, atributo fundamental delineador da burocracia. Intrinsecamente relacionado com a noção de

racionalidade da organização burocrática está o próprio pressuposto do controle. Os reflexos dos pressupostos de fundo mecanicista sobre a concepção e a prática do planejamento no setor público apresentam-se em diferentes oportunidades, desde a crença no planejamento como uma prescrição superior, dado que instituída por ato legal, seja pela percepção de que o planejamento constitui antes e preponderantemente um instrumento de controle dos atos do administrador público. Os instrumentos tradicionais de planejamento governamental desempenham, nesse contexto, portanto, um papel preponderantemente associado à imposição de limites à ação gerencial, vinculando-a aos parâmetros orçamentários.

No que diz respeito aos conceitos fundamentais associados ao conceito mais amplo de **estratégia**, pode-se destacar o senso de **vantagem competitiva**. A vantagem competitiva pode ser identificada como elemento essencial da noção de estratégia. É na busca de uma vantagem competitiva, a partir de diferentes perspectivas – posicionamento, recursos, processos internos, competências etc. – que uma organização, notadamente no plano das relações privadas, assenta a sua estratégia.

Na administração pública essa noção de competição assume, necessariamente, outros contornos.<sup>241</sup> E essas distintas feições se destacam se tomada a administração direta como contexto de análise, e especialmente o campo do controle da administração pública. Nesse campo, sob a perspectiva técnica, os espaços de atuação das diferentes instituições que nele atuam estão, em linhas gerais, definidos em sede constitucional e regulamentados na legislação complementar e ordinária, além de seus desdobramentos normativos.

No espaço discricionário da ação gerencial, todavia, onde os atos administrativos revelam sobretudo a sua expressão simbólica, é que se pode com mais propriedade realizar uma análise mais profícua em relação à noção de **competição** entre os órgãos interagentes neste campo, e, por conseguinte, encontrar a possibilidade de explorar o conceito de **vantagem competitiva**. Coerente com a perspectiva teórica de inspiração institucional, essa competição no campo não se processa em bases **técnicas**, mas essencialmente **simbólicas**.

---

<sup>241</sup> É de se notar que a noção de “*competição administrativa*” é explicitada por Pereira (1999b, p. 8) como elemento intrínseco da *administração pública gerencial*.



Assumindo que as competências institucionais desses organismos estão dadas no contexto em que se estabelecem os próprios elementos e diretrizes estruturantes do Estado – a Constituição Federal –, tem-se a sobrevivência técnica (definida pelas eficiências técnica e econômica) não constitui o eixo principal de preocupação em termos de gestão. Sendo assim, a dimensão simbólica exsurge como elemento dinâmico da gestão, e é nesse mesmo sentido e direção que podem convergir os processos de adoção de tecnologias gerenciais como recursos de diferenciação capazes de alçar a organização a uma posição de vantagem simbólica no campo, com potenciais reflexos em termos de legitimidade, que se projetam, entre outros, na arena orçamentária.<sup>242</sup>

\*\*\*

Em suma, no que diz respeito aos pressupostos ora referenciados, não se pode de plano contrastá-los com a administração pública, pois ainda que não explícitos, são inerentes à organização burocrática. E quanto aos conceitos? Se no modelo da qualidade, a **padronização** é um **conceito** fundamental, que tem como **pressupostos** a racionalidade instrumental, a regularidade, a hierarquia e, em última instância o controle, é preciso identificar como esse conceito é percebido na organização pública. Quais são as formas mediante as quais a padronização se expressa em uma organização pública? Nas normas, nos procedimentos, nos formulários. Então, o que seria mais coerente com essa organização se se pretendesse desenvolver o senso de padronização? Implantar “*procedimentos operacionais padrão* – POP’s” (ou suas variantes, ao estilo do que prescrevem os pacotes da tecnologia), ou revisar a estrutura de normas internas da organização (preservando-se elementos de sua cultura e identidade)? Em que sentido a introdução de uma nova espécie de documento – o POP – ao arranjo normativo da organização representaria um avanço no sistema de gestão? Se as respostas a essas questões orientarem-se no sentido de preservar elementos idiossincráticos da organização pública, pode-se sugerir que as práticas convencionais têm pecado em não considerar essas especificidades, incidindo na adoção de instrumentos e termos estranhos ao setor público, tal como assinala Roquete (2004).

---

<sup>242</sup> Pode-se ampliar a noção de arena orçamentária para incorporar, não somente a ‘fatia’ do orçamento que cada organização da administração pública é capaz de reservar para si, em virtude do prestígio de que desfruta no contexto das relações que se estabelecem entre os Poderes constituídos (notadamente os que se envolvem diretamente na realização e aprovação da proposta orçamentária), mas dos reflexos dessa condição nas políticas de remuneração de seus membros e servidores, na constituição (ampliação e manutenção) da sua estrutura física, na ampliação ou manutenção (reafirmação) do seu espaço de poder, entre outros aspectos.

Na mesma linha se poderia proceder com os demais conceitos, cada um deles igualmente relacionados a todos os pressupostos enunciados no Quadro 14. Nesses termos pode-se sugerir também em organizações públicas, coerente com o que afirmam especialmente Wood Jr. e Urdan (2002), que nos processos de implantação da gestão pela qualidade a **forma** tende a prevalecer em relação ao **conteúdo**. E o esforço de superação da **forma** não pode prescindir do acesso ao seu conteúdo, o que se sugere seja resultado de um processo crítico-assimilativo nos moldes em que a redução sociológica enuncia.

Percebe-se, portanto, que esses conceitos e pressupostos não são, em sua essência, divergentes dos elementos que caracterizam uma organização burocrática, fato que em si sugere a possibilidade de aderência das tecnologias gerenciais ao sistema de gestão de uma organização pública. Um expressivo ponto de contraste reside na ênfase que a qualidade dá também ao resultado e ao usuário (eficácia), ao tempo que a burocracia está fortemente assentada na noção de eficiência (meio), o que na organização pública pode se expressar em uma atuação auto-orientada (PEREIRA, 1999).

Mas se não há divergência em termos de conceitos e pressupostos, que fatores concorreriam para ampliar o poder de explicação dos insucessos apontados por Swiss (1992), Wood Jr e Urdan (2002), Vasconcelos e Vasconcelos (2004), Roquete (2004) e outros? Seria o fato de que o problema não reside no conceito de qualidade em si, mas nas implicações advindas da certificação ISO? Uma linha de argumentação seria a de que além de identificar os conceitos e pressupostos que embasam uma tecnologia gerencial, é imprescindível o esforço de reflexão sobre esses elementos a fim de que possam ser ressignificados em um novo contexto.

Assim, cada aspecto do modelo importado precisaria ser – coerente com o conceito essencial de **redução sociológica** – não somente reconhecido, mas submetido a um processo de reinterpretação que considere os valores, crenças, objetivo e demais fatores estruturantes da organização pública. Outro aspecto que parece ser relevante é a intensidade segundo a qual cada um desses elementos devidamente ressignificados vai se reproduzir no ambiente de acolhida.

#### 4.4.4 Categoria analítica 5: Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas

Essa categoria analítica expressa a perspectiva mais ampla do que se pode extrair do conceito de redução sociológica. Nessa seção são abordados os eventos mais intensamente relacionados ao processo de assimilação do conteúdo gerencial exógeno e as formas como se manifestam no caso do Tribunal de Contas.

Procura-se compreender como esses elementos são integrados ao modelo de gestão da organização, o que se dá pela produção de soluções – instrumentos gerenciais – subordinadas aos elementos constitutivos e institucionalizados da organização.

Assume-se que a **ressignificação** de um conteúdo implica não somente a produção de um significado novo, mas requer, inicialmente, a compreensão dos seus conceitos e a observância dos pressupostos a eles subjacentes. Nesses termos, o sistema de gestão **absorve** a tecnologia na medida em que os agentes assimilam os **conceitos** a ela inerentes e percebem a coerência desses conceitos com os correspondentes pressupostos instrumentais e influências que exercem sobre os pressupostos substantivos da organização.

A construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas implica a transferência desses conceitos para instrumentos gerenciais com os quais a organização se identifica. Trata-se da operacionalização dos conceitos a partir do senso de resignificação. Explícita a concretização, no sistema de gestão da organização, de um conteúdo derivado de conceitos que são próprios da tecnologia gerencial original.

Requer, portanto, que se inicialmente perceba a efetiva *“eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter assessorio ou secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado”* (RAMOS, 1996, p. 71), e, por conseguinte, habilite o agente a transformar a organização. A construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas reflete a capacidade da organização de assimilar, ainda que parcialmente, elementos importados como decorrência do esforço de resignificação dos conceitos seguido da produção de instrumentos coerentes com a estrutura, processos e valores organizacionais.

Nessa dimensão de análise assume destaque, ainda, a organização como um fenômeno subjetivo, ou seja, um produto dos diferentes significados que as pessoas atribuem aos seus elementos constitutivos (normas, documentos, cargos, hierarquia, eventos, órgãos etc.) e suas inter-relações. A partir disso, o esforço de ressignificação dos pressupostos e conceitos envolvidos na gestão pela qualidade e na certificação ISO 9001:2000 é um fenômeno que se processa nos indivíduos, projetando-se, a partir disso, nos grupos, na organização e além.

O estudo, a partir dos dados coletados e de inferências teóricas, sugere que esse processo essencial de absorção de aspectos ou componentes dos objetos culturais transplantados pode ser compreendido, no curso de um contínuo, em diferentes níveis de intensidade, cujos extremos (ideais) assumem desde uma **apropriação direta** (reprodução ou cópia de um modelo) até uma **apropriação crítica**, relacionada mais intensamente com o conceito de redução sociológica, passando por um estágio intermediário (não necessariamente central) que se identifica como o de **adaptação criativa** (CALDAS; WOOD Jr., 1999a).<sup>243</sup>

Explorando o conceito de adaptação criativa percebe-se que, nos moldes apresentados, ora se aproxima, ora se afasta do conceito de redução em seu conteúdo essencial e contexto. Se aproxima quando refere as noções de “*prática despreconceituosa*”, que “*relê e reinterpreta*”, “*descontrói*” e “*reconstrói criativamente*”. Identifica-se, também, quando, em relação ao conteúdo estrangeiro, se refere à “*essência*” e ao imperativo de ser apropriado aos “*propósitos singulares*” e à “*realidade local*” (CALDAS; WOOD Jr., 1999a, p. 59-60).

O conceito de adaptação criativa se aproxima da redução sociológica especialmente quando ressalta a importância de se reconhecer os pressupostos que subjazem a esses objetos culturais. Nesses pontos as feições que esse tipo de adaptação encerra se relaciona com a leitura da redução sociológica que se pretende explorar nesse estudo.

---

<sup>243</sup> Considerando os elementos constituintes do conceito de antropofagia organizacional – assentado na adaptação criativa e apresentado no marco teórico deste estudo – pode-se nele perceber uma influência do conceito de **redução sociológica**, ainda que não se verifique qualquer referência explícita.

Afastam-se, entretanto, sobretudo nos termos do método proposto, quando assenta a idéia de **adaptação**, e desloca o senso de **pressupostos** para uma posição subordinada, permitindo que o processo de transposição possa ser interpretado como um ajuste de forma (preservando seus traços característicos – os instrumentos). A identidade de conceitos é tomada como dada.

Distinguem-se também quando a adaptação criativa não enfatiza o imperativo de alcançar outra categoria de elementos constituintes fundamentais das tecnologias – os **conceitos**. A análise que parte do enunciado da redução sociológica remete esses elementos a uma posição central no processo de transposição, ressaltando o imperativo de compreender e empreender o processo de transposição a partir dos conceitos essenciais que subjazem a determinado objeto cultural. Mais, sustenta que a compreensão do fenômeno da absorção desses elementos não somente requer a explicitação desses componentes fundamentais – os conceitos – com o esforço de geração de um novo significado no contexto da organização.

Nesse particular, a abordagem da redução sociológica que ora se pretende levar a efeito avança em relação à adaptação criativa e contribui para a deslocar o fenômeno da transformação organizacional em direção ao pólo da originalidade.

Figura 7 – Atitudes dos atores no processo de transposição de tecnologias gerenciais

De fato, desbordando a perspectiva das atitudes indicadas como objetos estanques, a compreensão do fenômeno pode ser melhor alcançada a partir da definição de uma linha onde se podem posicionar as diferentes atitudes gerenciais em relação à apropriação de conteúdo exógeno. Nos extremos desse *continuum* podem ser posicionadas atitudes ideais no sentido de não se verificarem de fato como tal na realidade (e em relação às quais **tendem** as práticas gerenciais), haja vista a complexa confluência de fatores a cada uma delas associadas.

Em uma posição limite está o que se denomina de **apropriação direta**, baseada em uma atitude preponderantemente copista e destituída de um posicionamento crítico em relação ao conteúdo importado. Caracteriza-se pela reprodução de um modelo sem a observância dos pontos de contraste em termos de conteúdo e, sobretudo, **forma**. Essa atitude reprodutivista contribui para a intensificação do fenômeno do formalismo (RAMOS, 1966). Em outra posição, diametralmente oposta à primeira, reside a atitude que busca promover a **apropriação crítica** de soluções gerenciais para a organização.<sup>244</sup> O que se verifica no caso do Tribunal de Contas, e constitui elemento fundamental do enunciado dessa tese, é uma tendência à absorção do conteúdo gerencial na proporção de um esforço de reflexão que se oriente para o pólo da **atitude crítica**. Essa atitude envolvendo uma posição mais reflexiva em relação ao fenômeno requer, portanto, um esforço de ressignificação que adentre e supere os elementos de superfície e alcance o conteúdo essencial dos objetos, produzindo, ao final, coerentemente com a síntese identificada na categoria anterior, objetos de formato diverso – instrumentos.

Entende-se que o fenômeno do formalismo não se extinguirá da organização, tampouco deve ser essa uma premissa de análise, seja pelas limitações que a organização como tal impõe ao indivíduo em face da complexidade que lhe é inerente e em suas relações, seja pelas razões sociológicas apontadas por Ramos (1966). Como identificado também na categoria anterior, o formalismo pode ser considerado um pressuposto substantivo de organização.

O formalismo, conforme assinala Ramos (1966), pode ser considerado um aspecto característico da sociedade brasileira pelos motivos bem analisados pelo referido autor, inclusive como condição de sobrevivência; traço cultural e mecanismo adaptativo que, *mutatis mutandis*, se projeta na organização. Sustenta-se, entretanto, que a organização, assim como a sociologia no pensar de Ramos (1996), não precisa ser fiel ao formalismo em suas expressões exacerbadas.

Nessa pesquisa são analisadas evidências que sugerem um processo de ressignificação de elementos do conteúdo exógeno em assimilação pelos atores e, por

---

<sup>244</sup> As posições atribuídas constituem, obviamente, uma interpretação que se dá aos textos que os trazem a lume no campo acadêmico, notadamente Ramos (1996), Caldas e Wood Jr. (1999a), e Morris e Lancaster (2005).

consequente, pelo sistema de gestão em relação aos elementos substantivos que moldam a organização. A abordagem visa, então, a ampliar a compreensão acerca de **se** e **como** as pessoas ressignificaram conceitos intrínsecos à gestão pela qualidade e à certificação ISO 9001:2000, produzindo elementos novos no sistema de gestão do Tribunal de Contas do Estado. Com isso investigado pode-se depreender a contribuição do referencial da redução sociológica para fins de compreensão do processo de transposição de conteúdo gerencial nos termos do caso em estudo.

A análise dos dados coletados, especialmente a partir dos documentos pesquisados e das entrevistas, permite sugerir, inicialmente que:

- as pessoas que se revelam, ou mais entusiastas, ou menos refratárias à adoção das tecnologias, tendem a ser as mesmas que (seja pela dedicação ao estudo, seja por bagagem conceitual ou de valores pré-existent) compreendem em maior profundidade os conceitos com os quais se relacionam as tecnologias;
- apesar da compatibilidade (ou identidade) entre os pressupostos instrumentais que sustentam tanto as inovações gerenciais introduzidas, quanto as feições burocráticas que moldam a organização pública – estas fortemente apoiadas na matriz legalista informadora do direito romano e que inspira o direito brasileiro –, tendem a preponderar no imaginário e, por vezes na ação gerencial, o componente substantivo;
- a aderência de um conceito gerencial tende a se processar na razão direta da compreensão e capacidade dos agentes de traduzir esse conteúdo em instrumentos com significado para a organização. Essa ressignificação pode assumir duas feições distintas: a) a conversão do conceito ressignificado em instrumento gerencial identificado com aspectos da estrutura e funcionamento da organização; e b) a rearticulação dos conceitos essenciais à tecnologia, juntamente com outros, seguindo-se a geração de soluções gerenciais inovadoras endogenamente orientadas;

- a prática do formalismo abordada por Ramos (1966) revela-se como alternativa de sobrevivência da organização frente às limitações impostas pela organização formal que a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000 acentuam. No caso estudado, é verificada a partir de relatos de entrevistas e da observação, em diferentes segmentos da organização e níveis de intensidade, a ocorrência das atitudes negativas enunciadas por Hutchins (1992 *apud* ROESCH, 1994, p. 16-17), fatos que ensejam um deslocamento de foco do programa de gestão pela qualidade para a Certificação ISO e sua manutenção.

Consoante afirmado na análise da categoria anterior, os **pressupostos instrumentais** estruturantes da organização pública estudada são, em essência, compatíveis com aqueles que informam a constituição das empresas que operam no campo privado. Isto porque neste têm se inspirado as organizações públicas não somente por ocasião do ciclo reformador em curso – a **administração gerencial** – mas das reformas de inspiração burocrática empreendidas a partir do final da década de 1930 (PEREIRA, 1997). No campo **substantivo**, em contraponto, as acomodações se dão mediante estratégias particulares de interpretação, cuja captura nos relatos de entrevista revelaram-se bastante sutis, e de complexa descrição e análise.

As incompatibilidades mais intensamente percebidas nos relatos, em resumo, podem ser associadas aos excessos praticados no passado – fases iniciais do ciclo de gestão pela qualidade no TCE – e que se mantêm ou por vezes se acentuam, especialmente em termos de operacionalização de **conceitos** em sua expressão original.<sup>245</sup>

O ponto focal de análise do fenômeno a partir dessa categoria, no entanto, reside nos esforços de tradução dos conceitos em instrumentos de gestão compatíveis com a organização. Nesse particular, assume destaque a já referenciada pré-existência de um sistema de gestão formalmente estruturado, com normas, fluxos e documentação de processos relativamente bem definidos, que, por conseguinte, provê a organização de

---

<sup>245</sup> Relatos de entrevista, a observação e a análise documental, especialmente, permitiram identificar ainda que o senso de **utilidade** preside o juízo de conveniência e aderência dos diferentes elementos das tecnologias gerenciais estudadas



**instrumentos** de referência capazes de estabelecer uma conexão entre os elementos formais do sistema de gestão do Tribunal e as tecnologias entrantes.

A análise dos dados é levada a efeito, portanto a partir de duas perspectivas intensamente relacionadas: a) a busca da compreensão acerca de como cada conceito é percebido (assume um significado específico) na organização; e b) como esses conceitos são operacionalizados (convertidos em instrumentos para a ação gerencial) frente ao contexto que particulariza a organização pública – a produção de soluções endogenamente orientadas.

#### **4.4.4.1 Ressignificação dos conceitos no sistema de gestão da organização**

Rigorosamente, conforme já verificado, esses conceitos essenciais às tecnologias gerenciais são coerentes com a organização pública estudada, pois nele se assenta e deles emerge a organização burocrática em sua expressão formal.

Outro aspecto a salientar é o referente ao foco dessa categoria sobre os **conceitos** e não sobre os pressupostos. Trata-se aqui de uma opção que assume os pressupostos instrumentais de organização (formais) como a ela inerentes, e, portanto, inarredáveis, ainda que passíveis de relativização; e os pressupostos substantivos (informais) como reflexos. É em relação a essa última categoria de pressupostos – os substantivos – que se pode melhor perceber a influência dos esforços de resignificação de conceitos gerenciais.

#### **1. O conceito de eficiência**

O significado atribuído à eficiência não encontra consenso na organização, tampouco converge para o conceito na sua formulação estrita (SANDRONI, 2002), não raro se confundindo com o de eficácia e o de efetividade, em larga medida inclinando-se para a interpretação elástica dada por Moraes (2001). A despeito disso, a eficiência pode ser considerada o conceito mais fortemente infundido no sistema de gestão do Órgão.

Bucci (2002) assinala que a despeito do caráter formalista de fundo cultural que impõe ao direito administrativo brasileiro traços ainda autoritários, a eficiência é um termo que expressa proporcionalidade material entre meios e fins.

A despeito da importância do aspecto econômico do conceito, expresso na relação entre custos e benefícios, a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada também em termos de custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse públicos, nos cidadãos. (BUCCI, 2002, p. 183).

No glossário contido no encarte que apresenta o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas para o período 2008 – 2011 a eficiência é definida como “*capacidade de executar corretamente uma determinada tarefa com o melhor aproveitamento (otimização) dos recursos disponíveis. Fazer do modo certo.*” (TCE, 2007, p. 29). O senso de **execução correta** aqui externado pressupõe a observância dos padrões operacionais, ou POP's. Não se questiona, no entanto, se o que se faz é o certo.

De fato, os padrões operacionais existem formalmente e são considerados conformes com a norma de referência para fins de certificação – NBR ISO 9001:2000. São sistematicamente auditados pelos representantes da Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI, a fim de que se minimize o fenômeno entrópico.

A efetiva adoção desses padrões como referência de trabalho pelos servidores, entretanto, a partir da abordagem de pesquisa empreendida, revelou-se como algo bastante frágil. Os padrões parecem existir como recurso essencialmente simbólico e formal, revelando um acentuado componente formalístico (RAMOS, 1966) em relação à aderência da ABNT NBR ISO 9001:2000 ao sistema de gestão do Tribunal. Relatos sugerem, nesse sentido, que esses padrões são desnecessários tanto no nível de detalhamento quanto na amplitude que alcançam; percepções que reforçam a distância entre a **prescrição** e a **ação** (RIGGS, 1964).

Sendo assim, a manutenção desse elemento gerencial nesses termos, dado que consome recursos de diferentes ordens – tempo dos gestores e demais agentes, remuneração dos serviços de auditoria e certificação, envolvimento da equipe gestora dos sistemas etc. –, pode estar sinalizando pontos de ineficiência do sistema de gestão.

Em termos de recursos, percebe-se que o valor mais central, que tem assumido crescente destaque na organização, é o tempo. A morosidade do fluxo processual foi no passado um dos pontos essenciais de críticas sobre a atuação do Tribunal de Contas, fato

que pode explicar em parte a ênfase atribuída a esse aspecto no processo de transformação do sistema de gestão do Órgão. Nesse sentido, o prazo para a conclusão de atividades (realização de auditoria, produção de um relatório, instrução técnica etc.) ou para a expedição de um ato (parecer, decisão etc.) tem assumido posição de destaque como parâmetro para aferição de resultados dos processos; ao tempo em que vêm se acumulando críticas em relação aos reflexos desse esforço de racionalização – eficiência – sobre a qualidade intrínseca do trabalho produzido.

De se destacar, nesse particular, que o arranjo constitutivo do modelo de certificação ISO 9001:2000 em relação ao sistema de gestão pela qualidade tem como premissa (objetivo) “*fornecer de forma coerente produtos que atendam aos requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis*”, além de

aumentar a satisfação do cliente por meio da efetiva aplicação do sistema, incluindo processos para a melhoria contínua do sistema e a garantia da conformidade com requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis. (ABNT NBR ISO 9001:2000, item 1.1 ‘b’).

Então, dado o imperativo de **melhoria contínua**, que se baseia também na racionalização do tempo, o sistema de gestão impõe à organização sucessivos ciclos de ajuste que contrastam com a complexificação dos fenômenos e objetos de controle, que por sua vez vêm exigindo, em trajetória crescente, atuações seletivas e incidentes sobre conteúdos qualitativos substancialmente distintos.

Nesse particular impõe-se ampliar o esforço de reflexão sobre a “*garantia da conformidade com requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis*” (entre os quais pode-se assinalar, preliminarmente, os dispositivos constitucionais – artigos 70 a 75 – , combinados com os princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37) a fim de conferir à eficiência significado coerente com aquele esposado por Bucci (2002), transcendendo a perspectiva estritamente econômica com foco nos processos.

## 2. Os conceitos de divisão e de especialização do trabalho

A **divisão do trabalho** pode ser considerada um conceito de organização que se acentua quando tomada na sua expressão tradicional – de inspiração mecanicista – e que se atenua quando a organização assume contornos mais sistêmicos (ou orgânicos). O conceito em sua expressão predominantemente mecanicista se projeta não somente na constituição da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, mas na configuração da estrutura organizacional e do arranjo dos processos de trabalho do Tribunal de Contas.

No processo de implantação da gestão pela qualidade, conforme dados colhidos na pesquisa, o conceito de divisão do trabalho orientou o processo desde a criação de uma unidade funcional gestora da qualidade (concepção) – o Escritório da Qualidade Total –, segmentando a concepção da execução, até a divisão do Tribunal em Unidades Gerenciais Básicas – UGB's (executores).

A natureza estratégica tanto do EQT original, quanto da AGCI, sua expressão contemporânea, revelam-se nos atos normativos que os instituem e na posição hierárquica ocupada na estrutura organizacional do Tribunal. Atualmente a AGCI é um órgão de assessoramento do Presidente, do Conselho da Qualidade e da Coordenação-Geral (TCE, 2008).<sup>246</sup> Entre as demais competências da AGCI estão atividades que envolvem ações de planejamento, de supervisão, de coordenação, de orientação, de controle e afins, bem evidenciando seu *status* de órgão de onde emanam diretrizes a serem observadas pelas demais unidades da organização.

Paladini (2007, p. 23), nesse particular, assinala como perspectiva errônea da gestão pela qualidade a noção de que “*qualidade é a área que se envolve com essa questão*”, pois tende a assumir como consequência que a qualidade “*é tarefa dos especialistas no assunto*”. Essa percepção, recorrente no caso pesquisado a despeito de manifestações opostas no nível do discurso, é coerente com a noção de divisão e especialização funcional do trabalho inerente à organização burocrática.

Esse particular conceito, então, tamanha a sua aderência àquele que os atores têm de organização, não pode ser considerado um elemento destoante em relação aos que suportam o arranjo institucional vigente. Sendo assim, não exige esforços mais dispendiosos de ressignificação. Percebe-se, portanto, que o conceito de divisão do trabalho

---

<sup>246</sup> Art. 7º, inciso I, da Resolução nº 778, de 8 de junho de 2007, com redação dada pela Resolução nº 802, de 13 de fevereiro de 2008.

inerente à gestão pela qualidade vem sendo intensamente assimilado pelos agentes e, conseqüentemente, absorvido pelo sistema de gestão do Tribunal.

Em que pese a possibilidade de sugerir que a gestão pela qualidade encerre uma perspectiva mais sistêmica ou holística, afirmação essa sustentada nos já referenciados conceitos de superfície ou aparentes associados à tecnologia (FISCHER *et al.*, 1995, p.59), o fato é que, no caso estudado, e sob uma perspectiva de análise com ênfase nos **conceitos instrumentais** essenciais das tecnologias, o processo foi levado a efeito de forma coerente com o modelo, e nesse particular – divisão do trabalho – não encontrou resistência.<sup>247</sup>

No que diz respeito à **especialização**, além de constituir conceito intensamente relacionado ao de divisão do trabalho, ora dando-lhe ensejo, ora caracterizando-se como uma de suas conseqüências, percebe-se que está bastante presente na organização (estrutura e processos) do Tribunal de Contas, fato que contribui para a aderência da gestão pela qualidade ao seu sistema de administração. Assentada no pensamento clássico de organização, a especialização é diretamente associada à produtividade, percepção que se reforça também pelos resultados que apresentam em outras esferas de organização do trabalho, notadamente a industrial (perspectiva essa delineadora de ambas as tecnologias estudadas, nos moldes implementados).

A despeito disso, é preciso assinalar que especialização não é um requisito explicitado pela NBR ISO 9001:2000, ou pela gestão da qualidade. A certificação segundo os parâmetros da ABNT NBR ISO 9001:2000 independe do nível de especialização dos processos ou das atividades, constituindo-se a intensidade com que se manifesta uma decisão de gestão.

### 3. O conceito de padronização

Se de um lado a padronização pode ser considerada um conceito identificado com a organização mecanicista, e esta como principal fundamento formal estruturante da administração pública; de outro, tem-se que a complexidade do trabalho realizado pelo Tribunal de Contas pouco se afeiçoa a um **padrão** em sentido estrito, especialmente em termos de resultado. O serviço público gerado por um órgão de controle, cujas ações

---

<sup>247</sup> Desborda-se, aqui, um juízo avaliativo do tipo: deveria, ou não, ser assim? O propósito reside na análise, descrição e compreensão do fenômeno, e menos em um esforço de avaliação.

incidem sobre um conjunto heterogêneo de organismos jurisdicionados, possui uma inerente variabilidade, inclusive como condição de qualidade percebida. As realidades analisadas, as circunstâncias e os atos de gestão podem se apresentar substancialmente distintos em se tratando de dois exercícios relativos a um mesmo ente jurisdicionado.

A **padronização** assume, portanto, no caso estudado, um sentido um sentido mais pronunciado de **descrição de processos** segundo um determinado formato – o procedimento operacional padrão (POP). Esse padrão, em essência, descreve como um processo é (ou deve ser) realizado.

Destaca-se nesse particular, entretanto, que essa descrição normativa balizadora das ações operacionais e dos atos de gestão pré-existia em instrumentos formais como as instruções normativas, as resoluções e mesmo em leis. Diferenciam-se os POP's pelo fato das suas alterações serem mais facilmente realizadas e posteriormente chanceladas pelo órgão central do sistema de gestão do Tribunal – a AGCI. A flexibilidade em termos de adaptações formais no âmbito de cada unidade gerencial proporcionada pela adoção dos POP's contrasta com a rigidez imposta pelas figuras de seus congêneres institucionalizados, cuja alteração impõe um fluxo processual relativamente complexo até a deliberação final e assinatura pelo Presidente do Tribunal (no caso das Instruções Normativas) ou pelo Tribunal Pleno (no caso das Resoluções).

A partir dessa perspectiva, a **padronização** tem como **pressuposto**, o **controle**. Esse vínculo radical da padronização explica os propósitos pelos quais o conceito se consolida, quais sejam: a redução da variabilidade e de custos incorridos no processo de geração de determinado produto (bem ou serviço).

A definição de padrões no Tribunal é um dos pontos de conflito da gestão pela qualidade. E essas perturbações, no entanto, podem ser consideradas inerentes ao próprio conceito de organização, na medida em que esta implica, em maior ou menor grau, na definição de padrões de funcionamento, os quais culminam por restringir a liberdade de ação de seus membros.

Não obstante seja uma organização com intensa dimensão formal, percebe-se no Tribunal de Contas a existência dois grandes campos interdependentes de atuação: o **técnico** e o **decisorial**. Em termos estritamente conceituais, na esfera técnica (operacional)

a padronização encontra maior possibilidade de aderência, ainda que não completa, em face da complexidade dos processos, em larga medida determinado pela heterogeneidade que reveste os seus objetos de análise – as gestões de autoridades públicas das órbitas estadual e municipal. Na esfera decisorial, em face do forte conteúdo normativo (subjetivo) desse nível de funcionamento do Tribunal, a padronização está de plano afastada em termos de conteúdo, encontrando alguma incidência unicamente no que diz respeito à **formatação** de determinados atos – por exemplo, o voto, o parecer, a decisão etc.

A **dimensão técnica** dos processos **finalísticos**<sup>248</sup> do Tribunal de Contas tanto é desenvolvida com base em normas e padrões de trabalho, quanto à análise que empreende mostra-se fortemente influenciada por padrões (leis, decretos, resoluções, atos administrativos em geral) editados seja pelo próprio Órgão de controle<sup>249</sup>, seja pelas autoridades que representam os órgãos e entidades jurisdicionadas.<sup>250</sup> Nesse campo, portanto, a padronização encontra maior aderência, e a análise realizada pelo Tribunal reveste-se de um caráter de **juízo de conformidade**.<sup>251</sup>

Outra expressão da padronização dada pelas especificidades do caso estudado refere-se ao senso de impessoalidade, ou de despersonalização da ação organizacional. Nesse particular a padronização de procedimentos, a despeito das implicações de fundo psicológico em relação ao conteúdo e significado do trabalho, pode operar tanto como uma reserva de poder quanto como recurso de simplificação e facilitação do trabalho.

Na **dimensão decisorial**, por sua vez, onde o juízo normativo se impõe, momento do processo onde emergem elementos outros que escapam ao campo da

<sup>248</sup> Os procesos finalísticos são aqueles relacionados à geração de produtos vinculados às competências institucionais do Tribunal de Contas, em particular aquelas definidas no art. 71 da Constituição Federal.

<sup>249</sup> Há, ainda, éditos gerados por instâncias superiores, como são os casos de dispositivos constitucionais ou leis de competência da União que incidem sobre os demais entes federados de forma impositiva. Exemplo disso é a Lei Complementar 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>250</sup> São considerados “padrões” para fins de análise de gestão realizada pelo Tribunal de Contas, por exemplo, as leis orçamentárias aprovadas pelos municípios, os planos de cargos criados por lei, as portarias editadas pelos secretários de Estado definindo procedimentos específicos e limites de gasto, entre outros.

<sup>251</sup> A análise e o juízo de conformidade são aqueles cuja ênfase recai na verificação da aderência dos atos de gestão em relação aos padrões normativos que regulam a ação do administrador. A noção de legalidade encontra forte incidência nessa perspectiva de análise.

objetividade e que são inerentes à esfera complexa do julgamento, implica a constituição de um espaço bastante reduzido ou mesmo inexistente para a padronização.<sup>252</sup>

Em termos de percepção dos atores, a introdução da ABNT NBR ISO 9001:2000 no sistema de gestão pela qualidade do Tribunal tem apresentado substanciais implicações na dimensão técnica do trabalho, não sendo raros os relatos que oferecem denúncias de fragilização do produto final gerado especialmente pelos processos finalísticos, justamente os que apresentam reflexos externos ao Órgão. Essas implicações técnicas estão assentadas predominantemente no controle de prazos e no que aludem representar um “*engessamento*” da ação gerencial que se acentua em um contexto que não comportaria esse excessivo nível de rigidez.

Segundo percepções colhidas em relatos de diferentes atores organizacionais, tanto em posição de chefia, quanto em nível operacional, seja na área de controle externo (finalística), seja na área administrativa (meio), a conformação vigente do sistema de gestão pela qualidade do Tribunal está a exigir urgentes e substanciais reformulações.

#### 4. O conceito de formalização

Outro fator estrutural relevante diz respeito à estrutura formal do Tribunal, assim entendido o seu arranjo normativo e documental que reforça não somente sua expressão funcional, mas regula detalhadamente os fluxos de processos. São os principais instrumentos de **formalização** de procedimentos institucionalizados no Órgão de controle as Leis (especialmente a Lei Orgânica do Tribunal de Contas), as Resoluções (que têm alcance externo e interno), e as Instruções Normativas (com efeito predominantemente interno).

---

<sup>252</sup> É importante assinalar, por exemplo, que em relação à atuação do Tribunal de Contas sobre a prestação de contas do chefe do Poder Executivo Estadual ou Municipal, limita-se, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, a apreciar as contas apresentadas anualmente, emitindo opinião sob a forma de parecer prévio. Esse parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas será posteriormente julgado pelo correspondente Poder Legislativo (art. 49, inciso IX, da Constituição Federal). Este será um julgamento político, envolvido por elementos outros que são específicos do contexto e realidade em que se insere a administração, que se baseará uma peça técnica produzida pelo Tribunal de Contas. A fim de minimizar excessivos desvios em relação à legalidade, reafirmando, pois, a proeminência desse princípio que orienta a elaboração do parecer prévio, o próprio texto constitucional estabelece que, no caso dos municípios, o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Poder Legislativo (art. 31, §2º, da Constituição Federal).



Diferentes aspectos da natureza do Órgão – imperativo de impessoalidade da ação de controle, impacto potencial das decisões, a sua herança jurídica etc. – consubstanciadas no seu papel de agente de controle, e, portanto, de referência para os jurisdicionados, contribuem sobremaneira para um elevado grau de formalização dos procedimentos no âmbito do Tribunal de Contas. Esse fato, inclusive, segundo relatos, surpreendeu positivamente o consultor externo envolvido no processo de introdução da gestão pela qualidade no Tribunal. De fato, o que se fez com o advento do programa de gestão pela qualidade foi, essencialmente, “*converter o conteúdo dos instrumentos de formalização das práticas organizacionais vigentes para o formato da qualidade*” (E3).

Essa conversão assumiu como pressuposto a supremacia do formato exógeno, revelando não somente o valor do componente simbólico a ele associado, mas a frágil disposição de reconhecer os termos equivalentes do conteúdo entrante em relação o pre-existente. Converteu-se, portanto, normas formais – Resoluções, Instruções Normativas etc. – e informais, que possuíam identidade com a organização, em padrões operacionais que expressavam a inovação em termos de forma (não somente destituídos de identidade com a organização, como identificado com um ambiente estranho – o das empresas privadas).

O conceito de formalização é, assim, um dos que mais claramente ilustra diferentes feições do fenômeno de introdução da gestão pela qualidade no Tribunal de Contas. As transformações mais substanciais podem ser relacionadas àquelas em que esse conceito trazido pela tecnologia gerencial foi convertido – **ressignificado** – em **instrumentos** coerentes com o sistema de gestão da organização, contextualizando-o e dotando-o de significado.

A organização, por seus membros, todavia, debate internamente sobre os excessos da formalização e dos padrões a que dá ensejo. Nesse sentido, a “*burocracia administrativa*” é reconhecida como um dos “*pontos fracos internos*” da organização explicitada no “*Diagnóstico institucional*” que informa o planejamento estratégico para o período 2008–2011, a despeito do “*sistema de gestão da qualidade*” figurar, nesse mesmo contexto, como “*ponto forte interno*” (TCE, 2006, p. 12).

Assim como em relação ao conceito de padronização, a **formalização** opera não somente como recurso de poder – notadamente no que diz respeito à emergência da

figura do “*especialista*” a que se referem Motta e Pereira (1981) –, mas como uma salvaguarda em relação a determinada atividade.

### 5. O conceito de planejamento

Já explicitado em termos teóricos, o conceito de planejamento assume no Tribunal de Contas contornos bastante peculiares. O planejamento é tomado nesse estudo como elemento da gestão pela qualidade (e não como objeto focal ou tecnologia), ainda que no sistema de gestão do Tribunal de Contas possa ser identificada a figura do planejamento estratégico.

A influência das tecnologias sobre o senso de planejamento que se consolida na organização, todavia, não pode ser desprezada. Bertero, Vasconcelos e Binder (2003) destacam que as grandes organizações tendem a ser mais sensíveis à necessidade de planejar e que a sua constituição a partir de traços funcional-burocráticos mais acentuados é convergente com a concepção de planejamento estratégico.

Outro dado importante é que o Planejamento Estratégico atende aos requisitos organizacionais de formalização. É algo que se escreve, se lê e se pode apresentar, concretizando a imagem que se está gerindo estrategicamente o negócio. Nada simboliza melhor a idéia de que as estratégias são deliberadas, o que é um tributo aos gestores que se portam proativamente (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003, p. 55).

Na organização podem ser identificados como instrumentos de planejamento: o orçamento e o planejamento estratégico. Ambos operam sob perspectivas distintas apesar de um relativo grau de convergência, oportunidade em que se influenciam mutuamente.<sup>253</sup>

Em sua expressão estratégica a tecnologia gerencial do planejamento inscreve-se no âmbito do sistema de gestão do Tribunal e revela-se um instrumento amplamente difundido e influente nos diferentes níveis da organização. Essa influência não se esgota na dimensão técnica – oportunidade de explicitar transformações substantivas na organização, mas explora também a expressão simbólica da tecnologia. Citado de forma recorrente em eventos e situações do cotidiano do Tribunal de Contas, e não obstante suas feições

---

<sup>253</sup> Na elaboração e execução orçamentária prevalece a perspectiva econômico financeira, fortemente influenciada pelos demais atores do campo institucional da administração pública; ao passo que o planejamento estratégico incorpora uma visão predominantemente gerencial da Organização em relação ao campo do controle da Administração Pública.

formalísticas em larga medida advindas do formato convencional adotado (MACHADO-SILVA; VIZEU, 2007) e assentado no paradigma racionalista de estratégia (HEIJDEN, 2009), o planejamento estratégico tem impulsionado importantes transformações no sistema de gestão do Órgão. São algumas dessas transformações os processos de comunicação, sobretudo o de tomada de decisão e o de avaliação de resultados, e o de redesenho de carreiras dos servidores.

Entre os impactos mais referenciados em relação à noção de planejamento no sistema de gestão pela qualidade no Tribunal de Contas está o sistema de reuniões rigidamente estabelecido (R1 a R6) que, além de influenciar sobremaneira o processo de comunicação entre os estratos hierárquicos, força a “subida” de demandas ou deficiências da base para o topo da organização, afetando positivamente a crença no planejamento das ações na organização. Esse regime de reuniões acentua, ainda que por vias transversas (exigências e amarras formais) o envolvimento da alta administração com os objetivos estabelecidos em um processo de planejamento cujo modelo subjacente assume a formulação da estratégia como um processo racional.

Além disso, o planejamento estratégico promoveu algumas reflexões sobre o Órgão, seu papel, diretrizes estruturantes e orientações de atuação. Nesse sentido, os dados colhidos na pesquisa permitem sugerir que entre os mais impactantes pontos do modelo adotado de planejamento estratégico delineado por Heijden (2009, p. 48) em termos de transformação mais substantiva no sistema de gestão do Tribunal está o quesito atinente à “*definição da missão*”, que se desdobram em reflexões acerca da “*utilidade*” e dos “*objetivos estratégicos*” da organização.

Em suma, a despeito da dimensão formalística que a adoção de um modelo gerencial projeta no sistema de gestão da organização, não são raras as referências de diferentes atores organizacionais em torno da idéia de que a gestão pela qualidade, pela via do planejamento estratégico, vem promovendo transformações incrementais no sistema de gestão do Tribunal, e nele instituindo uma “*cultura do planejamento*”.

Em síntese, o significado atribuído a cada um dos conceitos gerenciais estudados no âmbito do Tribunal de Contas pode descrito no Quadro 15.

Quadro 15 – Conceitos gerenciais e significado predominante atribuído no Tribunal de Contas

Conceitos Gerenciais	<b>Significados</b> predominantes atribuídos aos conceitos
Eficiência	Relação entre meios e fins Execução correta das atividades Celeridade processual – prazos de tramitação reduzidos Dimensão quantitativa Parâmetros de racionalização baseado em custos
Divisão do trabalho e especialização	Adoção de unidade central gestora do sistema Diferenciação entre concepção e execução Concentração de <i>expertise</i>
Padronização	Busca de padrões de trabalho Racionalidade mecanicismo Fonte de impessoalidade – Mecanismo de despersonalização das ações
Formalização	Componente estrutural da organização burocrática Requisito de validade do ato administrativo Fonte de estabilidade do sistema
Planejamento e estratégia	Definição de cenários: oportunidade e ameaças ao Tribunal Oportunidade de repensar a orientação da organização Envolve forçosamente a alta administração com os objetivos

Fonte: elaborado pelo autor

A compreensão compartilhada que os membros de uma organização têm de um conceito – o significado a ele atribuído – remete à sua adoção ainda sob a influência de outros fatores de contexto como a disponibilidade de recursos, a necessidade etc. Essa adoção não desconhece o sistema de gestão pré-existente cuja forma é dada por diferentes

elementos – instrumentos – assentados, no caso da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000, em conceitos comuns (ainda que não somente neles).

#### 4.4.4.2 Construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas

Essa ressignificação que se expressa em termos de instrumentos de ação, conforme achados de pesquisa e reflexões teóricas, pode ser reconhecida em duas perspectivas: a) a conversão do conceito em instrumento compatível da organização; e b) a recombinação de conceitos essenciais à tecnologia tendentes à formação de novas soluções gerenciais.

##### a) Conversão do conceito em instrumento pré-existente na organização

A atribuição de novo significado a um conceito no contexto da organização pode se dar a partir da tomada de elementos já existentes como referência. No caso do Tribunal de Contas esse fenômeno não pode ser considerado frequente, dado que consoante o já referido em categorias analíticas anteriores, as diferentes manifestações de o apego à forma exógena conduziram a um processo de transposição mais direta ou algo adaptativa dos instrumentos, gerando o que se pode perceber como a sobreposição de instrumentos. É o caso das figuras do **procedimento operacional padrão** e da instrução normativa como ilustração de apropriação direta que desconsidera o congênere pré-existente.

Mesmo quando observado o fenômeno em situações específicas, este manifesta-se em caráter parcial. É exemplo o caso dos manuais de organização que passaram a denominar-se **manuais da qualidade**.

A existência, na organização, de instrumentos correspondentes capazes de estabelecer uma conexão entre os elementos, de um lado contribui para a sobreposição de instrumentos delineadores do sistema de gestão, impactando no que Hutchins (1992 apud ROESCH, 1994) denominou de coexistência de sistemas de gestão: um para o auditor da ISO e outro para enfrentar a dinâmica real da organização.<sup>254</sup> De outro lado, oferece a

---

<sup>254</sup> Percebe-se a introdução da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 no TCE alcançou um *status* de amplo movimento transformador do sistema de gestão do Órgão, cujo processo caracteriza-se pela orientação predominantemente “*de cima para baixo*”, coerente, portanto, com atitudes que se baseiam em pressupostos mecanicistas do pensamento administrativo. Decorre desse formato de introdução de conteúdo exógeno o imperativo de recorrentes ações de reforço dos valores e práticas que configuram essa tecnologia. É assim especialmente nos períodos que antecedem as auditorias de certificação (ou re-certificação) do

oportunidade para a ressignificação de conceitos em instrumentos com identidade organizacional.

Esses aspectos, e especialmente esse último – a existência de instrumentos gerenciais correspondentes –, podem ser considerados atributos que influenciaram a assimilação de conceitos a serem instrumentalizados segundo os padrões próprios da organização – Quadro 16.

Quadro 16 – Conceitos gerenciais e instrumentos de gestão correspondentes

Conceitos Gerenciais	Instrumentos de gestão nos distintos contextos	
	Gestão pela Qualidade	Tribunal de Contas
Eficiência	Análise e racionalização de processos Ênfase nos custos de produção	Análise e redesenho de processos administrativos e finalísticos Racionalização com ênfase nos prazos
Divisão do trabalho e especialização	Departamentalização: escritório da qualidade Descrição de perfis gerenciais	Setorização do órgão central gestor do sistema Criação de unidades gerenciais básicas Posicionamento do órgão central gestor do sistema – vinculação funcional Plano de cargos e carreiras
Padronização	Manuais Procedimento Operacional Padrão	Resolução e Instrução Normativa
Formalização	Manuais Procedimento Operacional Padrão Relatórios	Resolução e Instrução Normativa Relatórios
Planejamento e estratégia	Planejamento estratégico	Orçamento anual e Plano plurianual Reuniões gerenciais Modelo de planejamento estratégico

Fonte: elaborado pelo autor

---

sistema de gestão. As auditorias de re-certificação ocorreram, inicialmente, com frequência semestral. Em 2008 o sistema foi submetido a novo e completo processo de certificação, alcançado êxito.

O Quadro 16 indica, o que se manifesta em diferentes graus de intensidade, a forma assumida em consonância com a interpretação explicitada no item 4.4.4.1 pelos diferentes conceitos no sistema de gestão do Tribunal de Contas.

Importante é perceber que esse esforço de atribuição de novo significado ao conceito no contexto da organização baseado no enunciado da redução sociológica difere do senso de adaptação essencialmente porque não o faz a partir da forma – o instrumento. Não tem como propósito promover a adaptação de forma. De fato, parte dela, alcança seus conceitos subjacentes, e à superfície retorna a fim de conferir-lhe novo formato, este sim coerente com a organização.

#### **b) Recombinação de conceitos essenciais à tecnologia em novas soluções gerenciais**

Nessa mesma perspectiva, e sob a forma de um postulado teórico, está o esforço de produção de soluções gerenciais inovadoras a partir da reconfiguração de conceitos inerentes à tecnologia e outros. Fenômeno não verificado no caso estudado, em qualquer dos objetos de análise – gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 –, emerge como desafio de gestão que se impõe a partir do reconhecimento da redução sociológica como enunciado capaz de promover a reflexão e assimilação crítica de tecnologias gerenciais exógenas à organização pública.

\*\*\*

Em suma, essa interação de conceitos em maior ou menor grau ressignificados na organização em alguma medida impõe transformações ao sistema de gestão. Assim não se pode desconsiderar, de fato, que a adoção das tecnologias da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 importaram em transformações substantivas no sistema de gestão do Tribunal. Entre essas mudanças indicadas por diferentes atores pode-se destacar:

- O repensar sobre as múltiplas relações do Tribunal com os diferentes segmentos e atores do campo institucional, e a explicitação e concepção mais ampla da complexidade que essas relações encerram. Isso afeta o pressuposto dominante de sistema fechado;

- A reflexão sobre o papel institucional do Tribunal de Contas e sobre a convergência dos seus processos internos em relação a esses propósitos. Uma reinterpretação dos dispositivos constitucionais afetos ao controle externo exercido pelo Órgão de Controle. Esse esforço de reflexão, a despeito de seus contornos e limitações, merece ser percebido como um processo que se orienta para a transformação do pressuposto substantivo de **fragmentação** da estrutura da administração pública e da **hierarquia** entre órgãos;
- A ampliação do senso de organização – Tribunal – como sistema, onde há interdependência entre os órgãos que compõem a sua estrutura organizacional, seja horizontal, seja verticalmente. Um reflexo desse fenômeno são as aproximações, via encontros técnicos, entre as áreas de auditoria externa e de instrução processual e análise de contas (interna). Essa transformação alcança o pressuposto do mecanicismo e a perspectiva funcional de configuração estrutural;
- A introdução das reuniões gerenciais – R1 a R6 – que, “*amarradas*” na forma preconizada pela NBR ISO 9001:2000, item 5.6, instituíram uma dinâmica de solução forçada de problemas no curso da estrutura hierárquica. Este aspecto alterou substancialmente os processos de comunicação, de tomada de decisão e de envolvimento das pessoas na organização, dado que com o imperativo de retorno sobre os temas levados à instância superior, esta não pode silenciar em relação a uma demanda oriunda da base. Resultam fortemente afetados, nesse caso, os pressupostos instrumental e substantivo da hierarquia e do formalismo, respectivamente.
- A introdução do senso de resultados a partir da difusão dos indicadores de desempenho. Isso afeta o pressuposto substantivo de que uma organização pública não precisa apresentar resultado (e, especialmente, que o conceito de resultado está limitado a uma expressão econômica ou financeira). O senso de resultado, aqui, assume contornos de prestação



de contas. Afeta, ainda que de forma mais tênue, também a resistência que as pessoas impõem – tanto avaliador, quanto avaliado – ao processo de definição e aferição de metas de desempenho (BARBOSA, 1996; 2006);

Paralelamente a essas mudanças no sistema de gestão do Órgão, percebe-se que elementos da gestão pela qualidade não foram ainda assimilados pelo sistema de gestão. Contrastes entre aspectos idiossincráticos da organização e do modelo transplantado são visíveis, opondo resistências à sua assimilação por partes das pessoas. A reação a esses esforços de resistência processa-se pela via da promoção de um sistema de amarras devidamente formalizado.

De fato, o sistema de gestão alcança seus objetivos na mesma proporção em que revela menor tensão coercitiva. No caso estudado, é relevante assinalar não somente a pré-existência de um sistema de gestão, como o fato de que não era percebido (percepção esta tão tênue que sequer era reconhecido como um sistema de gestão).

Se por um lado os relatos de entrevista indicam que o modelo de gestão pela qualidade no TCE representou o aperfeiçoando de importantes pontos do sistema, sobretudo relacionados à racionalização de processos e à comunicação – à eficiência em última instância –; por outro, tem-se que a manutenção do sistema impõe-se a partir de certa dose de força. Entende-se que o sistema gerencial de uma organização deve minimizar a imposição pela sua aparência e conjunto de normas que coagem as pessoas a respeitá-lo. Em sentido contrário, a gestão pela qualidade e seus elementos adjacentes como conformadores do sistema de gestão do Tribunal de Contas parecem emergir ostensivamente, opondo-se à idéia de que o sistema de gestão deve ser reconhecido, mas não pode contrastar com elementos essenciais aceitos na organização. A efetividade de um sistema de gestão está diretamente relacionada à sua legitimação, o que se dá pela assimilação e não pela imposição de seus elementos constituintes.

De forma recorrente os relatos de entrevista sugerem ainda que as pessoas esperam um sistema de gestão pela qualidade “*útil*”, assim entendido como algo que se ponha a serviço da gestão. Contrariamente, no caso estudado, o sistema de gestão mostra-se como algo a mais a ser gerenciado na organização.

O processo de transposição levado a efeito revela também uma outra faceta do fenômeno, qual seja, a adoção do sistema de gestão como instrumento de poder ou como recurso de justificação – legitimação de fundo racional-legal – para decisões gerenciais: “Isso não pode ser feito porque o sistema de gestão pela qualidade não permite.” No contexto de discussão e afirmação da administração pública gerencial, portanto, os esforços de transformação organizacional que vêm sendo levados a efeito podem ser percebidos como esforços adaptativos em busca de legitimação, devendo ser compreendidos não somente segundo sua expressão técnica, mas percebendo-se também o conteúdo simbólico (GOULART *et al.*, 2005) e mítico que a adoção dessas tecnologias encerra (MEYER; ROWAN, 1992). Destaca-se que a intensidade em relação a uma ou outra perspectiva pode ser associada à percepção de diferentes atores organizacionais, segundo a posição, pontos de vista, interesses e objetivos específicos.

#### **4.5 Discussão geral sobre o alcance e implicações do referencial da redução sociológica para a análise da transposição de tecnologias gerenciais em uma organização pública**

Esse item tem como finalidade discutir o relacionamento e a interpretação dos achados de pesquisa, evidenciando o alcance e as implicações da abordagem ora conferida ao referencial da redução sociológica para o campo dos estudos organizacionais e para a administração pública em sentido mais estrito.

Reconhecido o contexto contemporâneo de transformações do Estado e da administração pública, especialmente nas suas dimensões fiscal (receita e despesa pública) e **gerencial** (PINHO, 1998; REZENDE, 2002; ALVERGA, 2003), concentra-se sobre essa última a ênfase desse estudo. A expressão **gerencial** dessas tensões transformadoras explicita, entre outros, um fenômeno em particular: a apropriação de tecnologias gerenciais do setor privado (HOOD, 1991; PEREIRA, 1998; PAULA, 2005).

Nesse processo de transposição tecnológica estão presentes tanto o reconhecimento de um imperativo de adaptação dessas tecnologias gerenciais (PEREIRA, 1998), quanto evidências de que tal processo de importação tem operado predominantemente no nível de superfície desses objetos culturais (PAULA, 2005), a exemplo do que também se verifica no âmbito das organizações privadas (SERVA, 1992; ABRAHAMSON, 1996; CALDAS; WOOD Jr. 1997; PAULA; WOOD Jr., 2008). O que

ora se faz é delinear os traços de fronteira das abordagens que se voltam para a explicação do fenômeno e propor a seguinte questão essencial de pesquisa: que contribuições tem a oferecer o enunciado da redução sociológica (RAMOS, 1996) para a compreensão desse fenômeno – a introdução e a absorção de tecnologias de gestão tomadas como objetos culturais exógenos a uma organização pública?

#### 4.5.1 Considerações iniciais: filosofia, sociologia e análise organizacional

Tomada a redução sociológica como atitude metódica de conteúdo crítico-assimilativo (RAMOS, 1996), suscitou-se acerca de sua contribuição para o campo da gestão como recurso de análise organizacional em esforço semelhante ao que Ramos (1996) fez relativamente ao conceito de redução fenomenológica de Husserl. Nessa perspectiva, o ponto focal do estudo é o processo de transposição, para o setor público, de tecnologias gerenciais originariamente concebidas e desenvolvidas para aplicação no ambiente privado e para as finalidades das organizações que operam neste singular espaço de relações.

Em caráter preliminar é preciso reconhecer que no percurso do conceito de **redução** entre a filosofia e a gestão, passando pela sociologia, há implicações e transformações de conteúdo que não se resumem a pequenas diferenças, mas são devidas a contrastes essenciais entre os campos extremos, a começar pelos objetos que os caracterizam, o escopo e as finalidades do conhecimento neles produzidos. Perpassa essa discussão uma reflexão mais consistente acerca da possibilidade de suspensão dos objetos, intrínseca ao esforço de libertação da percepção natural, ou ainda a crença na possibilidade de alcançar a dimensão do absolutamente pura de um fenômeno, entre outros.

A redução fenomenológica, no espaço da filosofia, assenta seu foco na produção de **conceitos** a partir de determinado fenômeno – uma tecnologia gerencial, por exemplo –, buscando defini-los em sua **essência** (*epochê*), a partir do senso de suspensão do homem e do objeto em relação ao seu mundo. Na sua fundamental expressão filosófica a redução implica uma atitude transcendental baseada no esforço de interrogação sistemática sobre os fenômenos do mundo. Nessa construção destaca-se o “*conhecimento natural*” (atitude natural) do “*conhecimento filosófico*” (atitude crítica), este resultante de um

conhecimento transcendental (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006, p. 507; GALEFFI, 2000, p. 21).

Ao par disso, a abordagem ora levada a efeito com vistas a alargar o enunciado da redução sociológica em direção à análise das organizações, inicialmente no âmbito do processo de transposição de tecnologias de gestão, procura superar os limites de superfície desse mesmo objeto – a tecnologia – em busca dos elementos constituintes de sua essência, mormente os conceitos e as suas relações.<sup>255</sup> Aqui, portanto, a redução sociológica e sua extensão pensada para o campo da gestão das organizações inspiram-se no enunciado original da fenomenologia mas não se esgotam estritamente nela. Eis a contribuição de Ramos (1996) e que se pretendeu agora alargar.

A compreensão do conceito de redução sociológica no contexto deste estudo requer que de início se identifique a influência da vasta e complexa obra de Husserl na elaboração de Ramos (1996). São, para ilustrar, expressões da abordagem husserliana da redução que se projetam na formulação sociológica, as noções de: consciência e ingenuidade do ator social (seja o filósofo, seja o sociólogo); razão e crítica; atitude filosófica; atitude reflexiva radical; autonomia; a relação entre radicalismo e autenticidade; interrogação sistemática dos fenômenos; busca de um conhecimento essencial; conteúdo fundamental ou essência de um enunciado ou conceito; noção metódica e universalidade.

Enquanto na filosofia, e mesmo no âmbito da sociologia, é possível questionar mais veementemente a possibilidade de uma atitude parentética tal como a sugere Ramos (1966; 1989; 1996), mais especificamente os limites da suspensão do homem relativamente a um fenômeno a ponto de não se permitir influenciar por pressupostos anteriores, o deslocamento do enunciado para a esfera da gestão, ainda que não elida o debate nesse particular, o atenua sobremaneira. Nesse particular, segundo Thiry-Cherques (2006, p. 103), “*nossa mente pode muita coisa, mas não há esforço do intelecto que nos livre do que somos e do que sabemos.*” Coerente com isso, em especial no que diz respeito à redução no espaço de produção de conhecimento em gestão, o senso de “*pôr entre parênteses*” precisa receber interpretação especial em razão das especificidades do campo e da natureza e

---

<sup>255</sup> Nessa particular indaga-se: é possível à organização, por seus atores, libertar-se dos aspectos que elevam a dimensão simbólica de uma tecnologia gerencial? Bem assim isolar-se dos pressupostos substantivos da organização, mormente a organização pública brasileira? Não.

contornos predominantemente aplicados da ciência social que nele se produz. Se nos fenômenos em geral a imposição de uma atitude filosófica baseada na supressão dos pressupostos do homem constitui fenômeno complexo, senão impossível; no caso particular de uma tecnologia gerencial, tomada como objeto da ação reflexiva, a identificação e a instauração de uma atitude crítica em busca de seu conteúdo essencial é mais defensável. Assume-se nesta abordagem, portanto, a redução fenomenológica como uma formulação ideal, de modo que a suspensão a que esse enunciado alude deve ser entendida, mormente no campo da gestão e especialmente nos limites deste estudo, como um esforço **tendente** a suspender.

As tecnologias gerenciais são ora tomadas como operacionalizações de conceitos em conexões específicas; elementos estes que não somente lhes dão forma, mas remetem ao seu conteúdo mais substantivo – os pressupostos de organização. Essas relações conceituais conferem à tecnologia, além de formato, um significado, resultante de significados outros ainda mais nucleares, contidos nos correspondentes conceitos gerenciais e pressupostos de organização.

As tecnologias de gestão encerram, assim, elementos **essenciais** (substância) e de **superfície** (forma) que lhes garantem identidade técnica e simbólica. Desagregadas essas tecnologias em seus componentes fundamentais – o que ora se aproxima do sentido mais estrito de redução –, revelam-se os seus **conceitos gerenciais** e **pressupostos instrumentais** constitutivos.

Dito isso, e tomado o campo da gestão como espaço de reflexão, reconhecer os conceitos gerenciais como essência de um objeto – a tecnologia – não remeteria à formulação cartesiana que, a despeito de submeter o mundo à dúvida metódica e sistemática, ainda preserva uma diminuta parcela de “*princípios e verdades mundanas válidas como ponto de partida para as verdades científicas*” (ZITKOSKI, 1994, p.47)? Sim. O questionamento é consistente se assumido a redução fenomenológica no âmbito da filosofia em sua formulação original, tendo em vista os seus propósitos como o mais fundamental campo do conhecimento. Mas pode ser relativizado no espaço da gestão pelos mesmos motivos – não somente pelos propósitos, como em face da natureza do seu objeto, a organização e a gestão, assentadas em seus pressupostos, notadamente os instrumentais.

A contribuição que este estudo pretende alcançar a partir da redução sociológica é explicitar o imperativo de adentrar um objeto cultural exógeno além da sua expressão de superfície como condição de assimilação – de transcendência. Para isso a influência do enunciado da redução é substancial.

#### **4.5.2 Contribuição metodológica da redução sociológica no campo da análise organizacional**

Desbordando as complexas diferenças finalísticas que demarcam as esferas pública e privada, e em particular as organizações que as integram (mas não as desconhecendo, tanto quanto se faz em relação aos contrastes substanciais nas relações laborais ou ao produto – bens e serviços – gerado nesses setores), este estudo concentrou-se na análise e compreensão dos processos de apropriação e de absorção das tecnologias da **gestão pela qualidade** e da **certificação ISO 9001** pelo sistema de gestão de uma organização pública – o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – sob a perspectiva do citado referencial da redução sociológica e de sua vertente filosófica.

Do enunciado geral da redução sociológica – assim entendidas a sua definição e as quatro leis de sustentação – foram extraídas as cinco categorias analíticas seguintes, que serviram de parâmetro para a abordagem dos programas de introdução da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001 na organização estudada:

- Percepção e consciência de contexto;
- Permeabilidade da organização;
- Comprometimento e autonomia de pensamento;
- Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais;
- Resignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas.

É importante reiterar que se trata, já no plano do marco teórico, de uma proposta de transposição para o espaço de conhecimento da gestão de um conceito enunciado no campo da sociologia. Disso implica assumir que, reconhecendo o significado

mesmo de redução sociológica nesse processo, a formulação das categorias ora explicitadas, apesar de radicalmente vinculadas àquele referencial das ciências sociais a partir de um esforço de derivação, não esgotam o conteúdo e alcance da formulação original. É importante assinalar, ainda, que as leis da redução sociológica enunciadas por Ramos (1996) não se restringem aos limites de sua definição. São essas leis, antes disso, esteios daquele enunciado; elementos laterais inarredáveis e complementares à definição essencial.

Em que pese a robustez do enunciado central da redução sociológica, e de explicitá-la como atitude e método, Ramos (1996) não avançou no seu delineamento metodológico, contribuição que ora se pretende, e nela incorporando como fundamental o aludido componente atitudinal tão enfatizado na sua obra. Ramos (1996) tampouco remete o enunciado teórico central desse estudo – a redução sociológica –, a despeito de sua inclinação para o campo da administração (AZEVEDO, 2006), ao fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais, por certo em razão da orientação de sua reflexão teórica para um objeto mais amplo e complexo e em evidência na época, atributos estes que ora se refletem também no fenômeno contemporâneo estudado.

Coerente com a questão inicial de pesquisa enunciada na parte introdutória desse texto, o estudo levado a efeito nos moldes apresentados no capítulo de metodologia permite sugerir que o referencial da redução sociológica, não obstante os contornos de sua definição original (RAMOS, 1996), pode oferecer ao campo da gestão uma sólida contribuição para a análise e compreensão dos processos de transposição de tecnologias de gestão entre os setores privado e público. Pode-se afirmar, portanto, não somente que este estudo contribui para a ampliação do referencial da redução, mas que a análise e a interpretação do processo de transposição de tecnologias gerenciais a partir das categorias analíticas ora enunciadas podem conduzir a uma compreensão mais ampla e profunda do fenômeno investigado. Essas cinco categorias analíticas são tomadas de forma articulada – ou seja, influenciando-se mutuamente e não admitindo interpretação isolada<sup>256</sup> – como recurso de análise orientado para a compreensão dos fenômenos em um nível de complexidade superior àquele que vem sendo abordado na perspectiva teórica convencional

---

<sup>256</sup> Essa articulação e interdependência é conferida por conceitos ou categorias centrais dos enunciados da redução e que, por via de consequência, são transversais às categorias analíticas ora erigidas, tais como as noções de suspensão, de autonomia, de busca de conteúdo essencial, entre outras.

no campo dos estudos organizacionais. Além disso, reafirma o papel de destaque das teorias organizacionais no âmbito da gestão, e sinaliza diferentes possibilidades de interação teórica com outras áreas e campos do conhecimento, reafirmando a natureza fluida e permeável do campo dos estudos organizacionais.

A **primeira categoria**, que se assenta principalmente em uma derivação da denominada lei das fases (RAMOS, 1996), evidencia o imperativo da contextualização do fenômeno, não somente o localizando e datando, mas explicitando as relações e interdependências da organização com os demais atores do campo.

A fase é uma categoria que vem atender à exigência de um princípio de coerência na análise dos acontecimentos históricos (RAMOS, 1996, p. 135).

A consciência sobre essa localização histórica do fenômeno influencia a forma como um objeto cultural é apropriado e absorvido pela organização na medida em que as implicações sociais, políticas e econômicas do processo tendem a resultar mais explícitas, permitindo um grau mais elevado de consciência crítica dos atores. No caso estudado, emergem como principais vetores de tensão conformadores do contexto o então novo marco constitucional, a reconfiguração de forças sociais e políticas engendradas pelo amplo processo de emancipações que se acentua entre o final da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, a influência das práticas gerenciais esposadas por outros organismos governamentais e de consultoria privados, entre outros.

A perspectiva de fases (RAMOS, 1996, p. 129) que sugere a noção de que *“tudo o que acontece em um determinado momento de uma sociedade adquire seu exato sentido”* é consistente com o movimento de maior fluidez das fronteiras do campo institucional do controle, e da administração pública em sentido mais amplo. À influência exercida pelos diferentes atores sociais, econômicos e políticos que demarcam as feições do contexto somam-se a atuação de organismos difusores de tecnologias gerenciais, cujos mais célebres representantes são as empresas de consultoria e suas variantes manifestações híbridas constituídas também sob influência da academia.

Essa maior amplitude – alargamento – do campo institucional em que se insere o Tribunal de Contas aproxima dessa categoria analítica com foco no contexto também das idéias de integração dos *“povos”* e de *“circulo semântico”* a que alude a lei da



universalidade dos enunciados gerais da ciência (RAMOS, 1996, p. 124). A administração pública passa, a partir desse momento, a assimilar a terminologia gerencial, ainda que fundamentalmente no plano da retórica.

Assumindo esse campo como arena qualificada de circulação de tecnologias gerenciais em ampla expansão, tem-se os conceitos gerenciais como o que Ramos (1996, p. 124) denomina de “*elenco central de categorias universais*”, não somente compartilhadas no âmbito de um “*círculo semântico*”, mas que circulam em um espaço não mais “*fragmentado*” senão integrado pela fluidez das fronteiras organizacionais. Os elementos em fluxo nesse circuito – a terminologia e os conceitos de gestão –, todavia, transitam predominantemente em sua expressão de superfície – aquela que nesse estudo se assinalou como conceitos aparentes das tecnologias gerenciais.

Avançando, a **segunda categoria** encaminha uma análise sobre a permeabilidade das fronteiras organizacionais como condição para o reconhecimento e a introdução de conhecimento produzido exogenamente. Está relacionada – ainda que não exclusivamente – à noção de subsidiariedade do conteúdo estrangeiro (RAMOS, 1996), que não repele os objetos culturais exógenos, mas os assume como potencial contribuição e pretende submetê-los a um filtro crítico.

É, portanto, nessa perspectiva – a de permeabilidade – que o senso de subsidiariedade também se aproxima do campo da gestão. A permeabilidade das fronteiras do Tribunal de Contas em relação a tecnologias gerenciais revelou-se significativa, especialmente se tomada em comparação com outros órgãos de mesmo *status* na esfera estadual. A atitude para a ação autônoma também tangencia essa categoria como condição preambular, apontando para o senso de atitude parentética (RAMOS, 1989; 1996).

Os resultados da pesquisa permitem sugerir que os componentes material e humano do Tribunal – a disponibilidade de recursos financeiros e pessoas dispostas e capacitadas – são fortes influenciadores dos processos de transposição de tecnologias gerenciais. Note-se que coerente com isso está a noção intrínseca da abordagem institucional que reconhece a organização como resultante da interação e mútua influência em relação aos demais atores do campo. Os agentes organizacionais, nesse caso, são os principais vetores de interação com os demais componentes conformadores do

campo, percebendo as tensões internas e externas e delineando a percepção de contexto institucional.

Essa permeabilidade é dada, portanto, em larga medida pela capacidade dos atores de reconhecer as influências potenciais da produção estrangeira sobre a organização – ainda que nem sempre como subsidiárias –, além da disponibilidade material e da tradição que sustentam a abertura dessas fronteiras organizacionais para permitir sucessivos ciclos de experiências com os denominados modismos gerenciais (CALDAS; WOOD Jr., 1997).

Como se percebe, o modelo de pesquisa relaciona essas duas primeiras categorias ao processo de **apropriação** das tecnologias, fenômeno que se definiu como a entrada do conteúdo exógeno na organização. Nesses termos, ainda, essas duas categorias analíticas iniciais (com as feições conferidas pelo particular objeto de análise) não somente admitem, mas requerem, a assunção da noção de campo institucional (DiMAGGIO; POWELL, 2005) para a compreensão das relações envolvendo a totalidade dos atores interagentes. Sendo assim, em que pese o delineamento teórico dado ao estudo, entende-se que a complexidade do fenômeno permite diferentes outras perspectivas de análise, uma das quais motivada pela seguinte questão: por que – efetivamente – e como o Tribunal de Contas optou por apropriar-se dessas tecnologias? Questão essa que a despeito do já amplo encaminhamento de análise no campo do institucionalismo, admite maior aprofundamento, notadamente no que diz com a dimensão das relações de poder.

Dito isso, as três categorias seguintes referem-se, portanto, ao processo de **absorção** das tecnologias de gestão, e assentam-se mais intensamente sobre o referencial da redução sociológica, avançando em pontos que escapam ao potencial explicativo da teoria convencional. Nesse estágio reside o núcleo da pesquisa, oportunidade em que se foca mais essencialmente a resposta à questão de pesquisa.

A **terceira categoria** analítica diz respeito mais intensamente ao que Ramos (1996) denominou de lei do comprometimento, aludindo à atitude comprometida com a organização e que redundava em um posicionamento autônomo do agente em relação ao conteúdo estrangeiro entrante. Nesse momento revela-se o imperativo da não-subordinação ao estrangeiro, evitando-se uma postura acrítica em relação ao conteúdo gerencial.

Esse é reconhecido como um estágio crítico da análise do processo de transposição na medida e que implica admitir a necessidade de opor-se a um pressuposto substantivo sedimentado na matriz cultural brasileira, qual seja a **fixação pelo estrangeiro** abordada por Caldas (1997) como atributo ensejador de uma postura reprodutivista e formalística na organização (RAMOS, 1966). Como consequência disso, essa categoria é a que mais intensamente se revela fragilizada no caso estudado e que, consoante evidências empíricas da pesquisa, encontra-se em processo de intensificação, de modo a descrever trajetória coerente com múltiplas faces do fenômeno apontado por Paula e Wood Jr. (2008) e Santana (2003; 2005) e antes por Serva (1992).

Opor-se a esse processo é um desafio que se impõe à organização, mais precisamente aos seus agentes. Esse movimento no plano da gestão se encaminha também a partir do que Ramos (1989) denominou de atitude parentética, pretendendo enfatizar o esforço de “*suspende, ou ‘pôr entre parênteses’, as notas históricas adjetivas do produto cultural e apreender os seus determinantes, de tal modo que, em outro contexto, possa servir subsidiariamente, e não como modelo, para nova elaboração.*” (RAMOS, 1996, p. 88).

A atitude de “*pôr entre parênteses*” proposta no âmbito da filosofia, ou a “*atitude parentética*” de Ramos (1989; 1996), como se percebe, requer no campo da gestão, mais precisamente da análise organizacional, uma leitura ainda mais elástica que a realizada por Ramos (1996) em relação ao senso de redução fenomenológica.

Sem aceitar o idealismo de Husserl e Heidegger, nada impede e acolher a atitude metódica por eles perfilhada, a qual, em essência, se define por um propósito de análise radical dos objetos no mundo (RAMOS, 1996, p. 88).

Essa atitude no campo da gestão tem como condição inarredável também reconhecer que “*cada objeto implica a totalidade histórica em que se integra e, portanto, é intransferível, na plenitude de todos os seus ingredientes circunstanciais*” (RAMOS, 1996, p. 88). Sendo assim, transplantações diretas – tais como aquelas a que se opõe o senso de redução sociológica – tendem a gerar incompatibilidades, sejam pelos vínculos radicais que os objetos mantêm em relação ao seu contexto de origem, sejam pela limitação que impõem à compreensão desses elementos culturais em sua essência. Essa última limitação, a propósito, remete à categoria analítica seguinte.

Acentua-se que o ponto de incidência central da proposta de redução sociológica é o processo de **transplantação**. Impõe-se retomar que entre as preocupações centrais e recorrentes na obra de Alberto Guerreiro Ramos está a constituição de uma sociologia genuinamente nacional, livre de transposições diretas de conceitos estrangeiros radicalmente vinculados aos outros contextos. Para tanto, propõe que o senso de **redução** deva estar presente; esforço que transita pela identificação do **conteúdo essencial dos objetos culturais**. E é sobre fenômeno análogo que este estudo e reflexão teórica recaem – o processo de **transposição** de tecnologias de gestão.

A **quarta categoria** de análise diz respeito ao esforço de desagregação da tecnologia em seus elementos essenciais, identificando-se os conceitos e correspondentes pressupostos. Nesse particular aspecto reside também, e fundamentalmente, o conceito de redução ou de *epoché* de Husserl (GALEFFI, 2000), fortemente assentado no senso de “*pôur entre parênteses*” um objeto, destituindo-o de tudo que lhe é acessório e identificando seu conteúdo essencial (RAMOS, 1996).

Thiry-Cherques (2006, p. 98) e Chauí (1996, p. 10) referem que a redução em Husserl desenvolve-se em dois níveis ou momentos: o primeiro que é a busca do significado ideal dos elementos empíricos, aqui tomados como as tecnologias de gestão; e o segundo, onde a redução é transcendental, visando “*a essência da própria consciência*”. É nesse primeiro nível em que se processa a redução eidética – a busca da essência ou dos significados – que define a estrutura de um fenômeno. É nesse particular esforço, coerente com a perspectiva socrática sobre o conceito como elemento essencial de um objeto ou fenômeno (FERREIRA *et al.*, 2005), que se assenta mais intensamente a superação da expressão de superfície de uma tecnologia gerencial e a subsequente busca dos conceitos que lhe são essenciais e constitutivos.

Subjacente à redução fenomenológica está, portanto, o imperativo de partir de uma concepção já existente de um fenômeno, para então depurá-la. Thiry-Cherques (2006, p. 100-101) ilustra essa relação assinalando que a circularidade advinda da necessidade de conhecer previamente algo como condição para conhecer algo que se desconhece é solvida na redução fenomenológica. Esse processo de redução – que é antes uma atitude – opera pela aceitação inicial da **visão imediata**, intuitiva ou ingênua (primeiro nível ou momento da redução), e avança para o processo de **depuración** pela via da suspensão do objeto (o

segundo momento da redução) em que, a partir de uma atitude crítica, alcança-se o conhecimento filosófico. Eis a percepção dialética do processo.

Sob uma perspectiva analítica, com ênfase na dimensão histórica de um fenômeno, Ramos (1996, p.71) afirma e destaca a sociologia como “*domínio restrito*” de incidência do enunciado da redução sociológica como “*atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social*”. Ao passo que no campo da sociologia Ramos (1996, p.71) pensava a redução como um esforço que consistiria “*na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado*” – a depuração exaustiva em busca do seu radical significado –; no campo da gestão esse esforço é consistente com a superação da compreensão de uma tecnologia gerencial em sua expressão aparente.

No plano da análise das tecnologias gerenciais tomadas como objetos culturais esses elementos essenciais são os **pressupostos** instrumentais de organização sobre os quais são erigidos os **conceitos** gerenciais. Desconhecer esses elementos fundamentais e as formas como estão interrelacionados é ignorar a tecnologia gerencial em sua substância. Cabe aqui ser pontuado, no entanto, e conforme já assinalado, que diferentemente da proposição essencial a que remete a redução sociológica, qual seja, a redução fenomenológica, o senso de pôr em suspensão um objeto com o propósito de dissociá-lo, ou desconectá-lo do mundo natural encontra especial óbice na proposta que deste estudo se procura erigir. No plano gerencial – tomadas por objeto as tecnologias de gestão – os conceitos gerenciais nucleares nelas insertos estão inarredavelmente carregados e radicalmente vinculados aos pressupostos instrumentais de lhes são subjacentes.

Nesse particular aspecto se reafirma a posição de destaque que assumem as teorias organizacionais especialmente como recurso imprescindível à análise e identificação dos pressupostos (substantivos e instrumentais) e conceitos (aparentes e gerenciais) que conformam as tecnologias gerenciais, ou seja, que revelam seu teor ou representação reduzida. Nessa relação, portanto, as teorias organizacionais funcionam em um movimento circular e virtuoso, tanto como subsídio à produção de tecnologias de gestão, quanto na condição de referencial analítico para a compreensão mais profunda da sua estrutura e funcionamento.

No particular, o estudo sugere que a gestão pela qualidade e a certificação ISO 9001:2000, ora tomadas como tecnologias gerenciais e objetos de análise da pesquisa, em termos de pressupostos instrumentais de organização e conceitos gerenciais, são compatíveis com a organização pública, e que, como aquelas, estende o alcance de seus elementos constitutivos essenciais aos postulados do pensamento administrativo clássico. Não se afirma a identidade de ambas as formulações no nível conceitual, senão que compartilham conceitos estruturantes centrais. Por conseguinte, os contrastes que se revelam na pesquisa em termos de assimilação do conteúdo gerencial transformador pelo sistema de gestão do Tribunal de Contas em sua constituição originária estão mais relacionados aos elementos de superfície das tecnologias – que se materializam em larga medida nos seus recursos de operacionalização.

Essa categoria diz respeito, portanto, à depuração do conteúdo gerencial com o propósito de compreendê-la em sua substância – a redução eidética (relativa à essência) –, naquilo que lhe é estruturante e dela capturar a contribuição possível. Assume-se que esse esforço é condição inafastável para a profunda compreensão da tecnologia e assimilação de elementos que sejam significativos para a organização, além de impor-se como capacidade que dá ensejo à atitude comprometida e autônoma dos agentes referida na categoria anterior.

Aqui conforma-se um dos sentidos da redução sociológica estendido para o campo da gestão – a 1ª ordem explicitada no Quadro 17 –; assumindo, em suma, que uma vez reconhecida essa convergência essencial e as incompatibilidades ao nível da operacionalização, impõe-se o esforço de reflexão crítica sobre a aderência desses instrumentos ao sistema de gestão. Além disso, tem-se a ressignificação desses conceitos em instrumentos segundo atributos idiossincráticos da organização – a 2ª ordem da redução pensada no campo da gestão a partir do processo de transposição de tecnologias de gestão. Reside nesta última, a propósito, a inspiração da categoria analítica seguinte.

A **quinta categoria**, como sucedâneo da anterior (de todas as anteriores, rigorosamente), implica a capacidade de, a partir de um esforço de reflexão, ressignificar os conceitos subjacentes à tecnologia diante do contexto organizacional, observando os elementos constitutivos que o moldam, e elaborar soluções gerenciais endogenamente orientadas – 2ª ordem da redução no plano gerencial. Nesse estágio tem-se uma

aproximação mais intensa com o segundo nível da redução apontado por Chauí (1996), a transcendência, esforço que Galeffi (2000, p. 19) assinalou como o “*retorno à consciência*” ou “*retorno às coisas mesmas*”.

Essa categoria de análise constitui – nos limites do caso estudado – uma contribuição desta pesquisa em relação à formulação original da redução sociológica levada a efeito por Ramos (1996). Isso porque a categoria – como componente atitudinal intrínseco ao método – não se depreende diretamente do enunciado geral da redução sociológica. Os resultados do estudo ao resgatarem o senso de singularidade organizacional não somente reforçam o alerta sobre os efeitos dos modismos tomados sob a forma de pacotes, como enfatizam o imperativo da redução sociológica assumida como atitude e método.

A pesquisa sugere, à luz dessa categoria analítica, e dada a constatação verificada em relação à anterior, que a geração de soluções endogenamente orientadas admite no mínimo duas vertentes explicativas para a assimilação do conteúdo gerencial transplantado:

a) a ressignificação de conceitos e sua operacionalização sob a forma de instrumentos gerenciais coerentes com o sistema de gestão da organização. Nesses casos são geradas soluções mais simples em termos conceituais e estruturais; ou

b) a recombinação desses conceitos de modo a produzir outra tecnologia – solução gerencial – com identidade organizacional. Nessas situações tende-se a gerar soluções mais complexas.

A ressignificação de um conceito em instrumento específico pré-existente ou coerente com o sistema de gestão da organização revelou-se a via mais comum de assimilação dos elementos da gestão pela qualidade e da certificação ISO 9001:2000 no caso do Tribunal de Contas do Estado. Esse fenômeno se expressa nas situações em que um conceito é identificado e consegue, na organização, assumir uma forma instrumental – um novo significado – que, a despeito da novo formato, preserva o conteúdo essencial.

No caso da segunda via de assimilação do conteúdo gerencial exógeno – a que promove a recombinação de conceitos essenciais de modo a produzir outra solução de

gestão dotada de identidade organizacional –, a despeito de não haver sido percebida no caso e objetos estudados, figuram como desafios de gestão à luz do conceito de redução sociológica; isso porque, entre outros fatores, tenderiam a produzir soluções gerenciais mais complexas e que implicariam algo de inovação.

Quadro 17 – Contribuição da redução sociológica para a análise organizacional e a gestão

		1º Momento/Nível	2º Momento/Nível
Redução Fenomenológica		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepção inicial do objeto</li> <li>• Atitude natural (dogmática)</li> <li>• Ingenuidade</li> <li>• Compreensão imperfeita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuração dos objetos</li> <li>• Atitude filosófica – Transcendental</li> <li>• Reflexão crítica (essência)</li> <li>• Retorno à consciência</li> </ul>
Redução sociológica estendida para a análise organizacional e a gestão	1ª Ordem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepção da tecnologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais</li> </ul>
	2ª Ordem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressignificação dos conceitos subjacentes com base em elementos substantivos da organização.</li> <li>• Duas vertentes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ressignificação de conceitos em instrumentos.</li> <li>○ Recombinação de conceitos e produção de soluções inovadoras.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.<sup>257</sup>

### 4.5.3 Considerações finais

Assim, ao final e em suma tem-se que os resultados e as conclusões do estudo encaminham uma confirmação da suposição inicial de pesquisa, tendo em vista que à luz do referencial da redução sociológica, as organizações transformam seus sistemas de gestão ao tomarem tecnologias gerenciais pelos conceitos essenciais que estas encerram e não pela forma com que se apresentam em seus elementos de superfície.

<sup>257</sup> A partir de Azevêdo (2006); Azevêdo e Albernaz (2006), Thiry-Cherques (2006); Kaufmann (2000); Galeffi (2000); Husserl (1996); Chauí (1996); Zitkoski (1994); Kelkel e Schéerer (1954); Fragata (1985).



Em consequência disso, a assunção desse conteúdo exógeno como tensão transformadora do sistema de gestão da organização exige dos agentes envolvidos no processo de mudança uma atitude assimilativa subordinada à reflexão, coerente com o que Ramos (1989) denominou de atitude parentética – qual seja, a capacidade de pôr entre parênteses um conteúdo e opor-lhe a necessária atitude crítica. Essa atitude é componente da redução sociológica reconhecida como método.

Esse esforço de reflexão – central no enunciado da redução sociológica – recai precipuamente sobre os pressupostos instrumentais e conceitos gerenciais que informam as tecnologias, os quais, previamente identificados, exigem a submissão a um processo de ressignificação conceitual orientada para a sua operacionalização em instrumentos de gestão compatíveis com os elementos constitutivos e institucionalizados do sistema de gestão da organização. É esse esforço de ressignificação radical também o componente mais propenso à transformação dos pressupostos substantivos da organização pública.

Nesses termos, tem-se que o referencial da redução sociológica não somente permite a elaboração de robustas categorias analíticas, mas que essas podem fornecer um alinhamento teórico para a elaboração de um método de análise, e mesmo de implementação, de processos de transposição de tecnologias gerenciais do setor privado para a organização pública.

Importa reconhecer, ainda, a contribuição ora explicitada, ampliadora do referencial da redução sociológica a partir da incorporação de uma dimensão gerencial e particular do fenômeno, não se esgota na relação de transposição de tecnologias gerenciais do setor privado para organizações da administração pública. Sugere-se, portanto, o imperativo da ampliação de pesquisas que tomem por objeto relações entre organismos do espaço privado entre si e relações como organizações do terceiro setor.

## 5. CONCLUSÕES

A pesquisa permitiu verificar que o influxo de tecnologias gerenciais é capaz de transformar as organizações na proporção direta da capacidade de seus membros de reconhecerem a potencial contribuição desses objetos culturais exógenos – permeabilidade – e de refletirem não somente sobre a coerência entre as práticas organizacionais e o contexto em que se inserem, mas sobre a aderência dos elementos conceituais que suportam determinada tecnologia gerencial em relação à organização.

A abordagem referente à transferência de conceitos entre campos, e potencial adoção destes de forma inadequada, oferece importantes contribuições para o fenômeno central dessa pesquisa – a transposição de tecnologias gerenciais e o seu impacto na transformação do sistema de gestão de uma organização pública – seja sob a perspectiva de análise dos conceitos nucleares informadores dos objetos estudados, seja na apropriação particular do conceito de redução sociológica a que o referencial teórico remete.

Nesse sentido, revela-se coerente com a noção de redução sociológica não se desprezar de pronto as tecnologias gerenciais produzidas e difundidas no campo empresarial; ao contrário, e também sensível a uma perspectiva de fluidez e permeabilidade da organização em sua relação com o campo, devem todas elas constituir objetos de análise por parte dos gestores e demais atores organizacionais, segundo uma atitude gerencial redutora, com o propósito de, conscientemente, identificar potenciais elementos que possam contribuir para a transformação do sistema de gestão da organização e a consecução dos seus propósitos institucionais – o interesse público em última instância.

Nesse processo complexo de transposição identificou-se dois estágios: o de **apropriação**, mais precisamente associado ao processo de introdução do conteúdo gerencial exógeno, e a **absorção**, que se caracteriza como o processo de assimilação desse conteúdo introduzido e potencialmente gerador de transformações no sistema de gestão da organização. É com essas transformações mais substanciais do sistema de gestão da organização que o conceito de redução sociológica pode contribuir mais efetivamente,

minimizando o imperativo da adoção estritamente formalística do conteúdo exógeno como recurso adaptativo.

Nesse sentido, e tomando extremos com finalidade meramente analítica, uma tecnologia pode ser incorporada e mantida à força, ou pode ser absorvida legitimamente, passando a incorporar de fato o sistema de gestão, e transformar a organização. Conseqüência disso é que a tecnologia gerencial, como elemento exógeno, só poderia ser considerada absorvida quando deixa de ser visível, passando a ser percebida tão-somente pela ação gerencial, ou seja, pelos resultados que promove.

Só é visível o que impõe contraste. Sendo assim, o que poderia conferir essa invisibilidade ao sistema de gestão em transformação? A via de resposta que ora se sugere é a assimilação crítica do conteúdo exógeno. É nesse contexto que a redução sociológica como conceito ensejador de uma atitude crítico-assimilativa frente ao conteúdo estrangeiro apresenta a sua contribuição para a análise organizacional.

O sistema de gestão do Tribunal, como uma de suas expressões formais, assenta-se em um modelo que veio a substituir outro pré-existente. Partes desse novo modelo são “praticadas” como o eram fragmentos mais substanciais daquele que o precedeu. Nesse processo de transformação tendem a ser enfatizados os componentes de adoção mais confortável – assim reconhecidos aqueles que convergem em relação a traços identitários da organização –; os demais são desbordados por práticas ensejadoras de situações formalísticas ou cerimoniais.

Admitindo que o sistema de gestão da organização tem em sua expressão formal os parâmetros para a identificação de práticas cerimoniais, é sobre essa dimensão da organização que o referencial analítico oferecido pela redução sociológica pode incidir primeiramente. Essa contribuição é alcançada a partir das categorias analíticas definidas em relação aos processos de transposição tecnológica estudados.

A análise da percepção dos agentes organizacionais em relação aos elementos de contexto e sua influência sobre o processo de transposição das tecnologias estudadas sugerem a predominância de uma perspectiva internamente orientada, onde prevalece uma racionalidade essencialmente instrumental, de inspiração tanto técnica quanto simbólica, que toma como foco o Tribunal. A dimensão simbólica tende a assumir destaque crescente

na medida em que se ascende na estrutura organizacional. Baseada essencialmente em elementos da dinâmica interna do Órgão, é pouco perceptível a partir dos relatos o estabelecimento de relações entre a transposição das tecnologias e fenômenos externos como o ciclo de reforma gerencial da administração pública e mais tênue ainda é a percepção e influência exercida a partir dos vínculos desse movimento com organismos de fomento desses programas de modernização administrativa (PROMOTCE etc.).

Relatos obtidos, conjugados com a observação e a análise documental procedida permitem sugerir que a Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI e seus precursores, e, especialmente o Centro de Recursos Humanos – CRH do Tribunal constituíram – como ainda hoje podem ser assim reconhecidos – importantes pontes de conhecimento com o exterior da organização em termos de introdução de conteúdo gerencial inovador.<sup>258</sup>

Contrastando, portanto, com um passado sensivelmente mais hermético em relação à incidência de conteúdo gerencial exógeno, o sistema de gestão do Tribunal de Contas revela-se atualmente um organismo cujas fronteiras podem ser consideradas bastante permeáveis. Evidências que amparam essa afirmação podem ser percebidas sobretudo na intersecção das áreas de tecnologia da informação (processo eletrônico e outras ações orientadas para a interatividade com os jurisdicionados e a sociedade) com diferentes tecnologias e conceitos de gestão em implantação (*balanced scorecard*, gestão por projetos ou processos etc.). Outra ação convergente com a gestão pela qualidade que revela a crescente permeabilidade das fronteiras organizacionais, seja acrescentando novas tecnologias ao sistema de gestão, seja ampliando as relações dessas tecnologias já incorporadas com programas externos ao Tribunal, são os casos da busca pelo Troféu Bronze do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP, e da ampliação do programa de capacitação de servidores com suporte em tecnologia de ensino a distância – EAD.

Pode-se afirmar, assim, que a capacidade e predisposição de fazer uma recorrente varredura no ambiente em busca de tecnologias gerenciais que possam oferecer

---

<sup>258</sup> É importante assinalar que a área de informática do Tribunal, em especial a partir da primeira metade da década de 1990, constitui também importante vetor de inovação em relação à tecnologia da informação com reflexos sobre toda a organização.

oportunidades de desenvolvimento para o sistema de gestão constitui prática que se pode destacar no Tribunal de Contas. A forma e condições segundo as quais esse processo é levado a efeito, e sobretudo as suas conseqüências, todavia, constituem objeto de análise do processo de absorção desse conteúdo gerencial importado.

Os resultados da pesquisa sinalizam um contraste entre o fato da estrutura humana do Tribunal de Contas ser substancialmente capacitada em termos de formação superior em distintos níveis, e a baixa propensão a uma atitude mais autônoma e crítica em relação ao conteúdo substantivo das tecnologias, sobretudo os conceitos que encerram. Essa constatação é mais intensa nas fases iniciais do ciclo de gestão pela qualidade no Tribunal. Apesar de não se poder afirmar com maior precisão, relatos e percepções de pesquisa sugerem que justamente o componente técnico dessas formações profissionais é que pode contribuir para explicar esse comportamento predominantemente instrumental no processo de absorção.

O acentuado valor conferido ao conteúdo estrangeiro (seja a tecnologia, seja o agente que a introduz), a crença na neutralidade do conteúdo gerencial exógeno, a racionalidade instrumental predominante no comportamento dos agentes, e a expectativa de empreender mudanças culturais mais profundas a partir da imposição de normas que limitam o espaço de atuação discricionária do gestor em contraste com os valores substantivos que presidem o processo decisório, podem ser destacados como fatores influenciadores do atual estágio de esgotamento do ciclo de gerenciamento pela qualidade no Tribunal de Contas.

Esse esgotamento tem como um de seus vetores o contraste que o sistema de gestão pela qualidade impõe em termos de forma em relação ao sistema de gestão original do Tribunal. Esse contraste, vale acentuar, revela-se predominante e originariamente na esfera formal – dos instrumentos.

O sistema de gestão da organização pública assenta-se em pressupostos instrumentais eminentemente mecanicistas, nos quais se ancoram conceitos essenciais de inspiração predominantemente burocrática, taylorista-fordista e fayolista. Nesses termos não se pode afirmar que os conceitos e mesmo os pressupostos subjacentes à gestão pela qualidade e à certificação ISO 9001:2000 sejam incompatíveis com a organização. Esses

elementos atendem àquilo que se poderia depreender nessa esfera de estudo, da lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência (RAMOS, 1996).

Assim, conforme revela a pesquisa, os contrastes advém menos do conteúdo essencial dessas tecnologias – já evidenciados como compatíveis –, e mais da forma que esses elementos assumem, e, sobretudo, o modo como se interseccionam com os elementos pré-existentes da organização para conferir novos contornos ao sistema de gestão do Tribunal. A barreira comportamental não se impõe, então, ao conteúdo da gestão pela qualidade e da ISO 9001:2000, mas ao formato com que é adotada, uma vez que os pressupostos e conceitos a ela subjacentes não podem ser considerados estranhos à administração pública, notadamente se reconhecidos os seus contornos de organização burocrática.

A contribuição nuclear da redução sociológica, por via de consequência, reside mais intensamente em torno da ressignificação de conceitos, sinalizando para as contribuições advindas da geração de soluções endogenamente orientadas. A pesquisa releva – a partir dos relatos de entrevista e da análise documental – que elementos das tecnologias entrantes não foram devidamente reconhecidos em seus aspectos essenciais, destacadamente os conceitos gerenciais, tampouco assumidos como subsidiários ao processo de transformação que o sistema de gestão requeria. Foram, em larga medida, e sobretudo nas fases iniciais do ciclo, introduzidos como monólitos revestidos de elevado simbolismo e assumidos como valores insuficientemente questionados.

Apesar de merecerem destaque os esforços empreendidos no curso desse processo de transformação, notadamente das pessoas mais diretamente envolvidas, não se pode deixar de perceber o que Ramos (1996) definiria à luz do referencial da redução sociológica como atitude ingênua de transplantação direta de conceitos levada a efeito entre contextos distintos. Reitera-se, nesse círculo de análise – que se diferencia do campo original em que é erigida a formulação teórica da redução sociológica –, o conteúdo estrangeiro são as tecnologias gerenciais que constituem os objetos de análise dessa pesquisa, e o seu conteúdo fundamental são os conceitos essenciais e correspondentes pressupostos instrumentais.

Um esforço de redução no campo da gestão sugere, portanto, a necessidade de reflexão sobre o conteúdo essencial dos objetos culturais em transplantação não somente identificando os pressupostos que subjazem a determinada tecnologia gerencial e a influência desses pressupostos sobre os conceitos que a suportam, mas sua ressignificação no contexto da organização. Implica, portanto, primeiramente conhecer a trajetória de formação do conceitos gerenciais, em geral enraizados em outros campos do conhecimento, conferindo-lhe o coerente significado no contexto de inserção pela via da operacionalização desses conceitos em instrumentos de gestão.

Reduzir uma tecnologia gerencial à sua essência implicaria, então, destituí-la plenamente dos elementos que a vinculam com seu ambiente de origem, isolando-se, assim, seu conteúdo nuclear – os conceitos e seus pressupostos –; traduzindo-a para um novo contexto. Este conteúdo, destaca-se, é o que suporta a tecnologia, ou seja, é a sua essência. Após isso, o conhecimento reduzido ou destilado – traduzido, ou percebido em sua expressão nuclear – pode ser utilizado endogenamente com o propósito de gerar tecnologias gerenciais ou instrumentos próprios e com significado para a organização.

Nesse sentido, admitir uma perspectiva crítica das transformações que se operam na organização pública contemporânea significa, também, o estabelecimento das condições para uma abordagem dialética do fenômeno gerencial, assim entendida, em síntese, como o esforço de apreensão inicial de um conteúdo gerencial (tecnologia ou conceito), sua reconstrução (ressignificação) envolvendo a reflexão sobre seus pressupostos, e, finalmente, a superação e geração de uma nova síntese, ou seja, um conteúdo conceitual ou tecnológico coerente com o contexto e especificidades da organização pública. Mais precisamente, no que diz com modelos de gestão em organizações, esses elementos podem ser representados pelo contato inicial com um conceito ou tecnologia gerencial (exógeno), seguido da redução desse conteúdo com vistas ao alcance de seus elementos essenciais e a reflexão crítica acerca da propriedade dos pressupostos e conceitos que a informam – desconstrução e a ressignificação. Por fim, e como consequência dos novos elementos apreendidos, segue-se a construção de uma nova tecnologia endógena, e coerente com a singularidade da organização.

Como reflexos da adoção de uma atitude baseada no senso de redução sociológica na organização tem-se o imperativo de uma profunda reflexão sobre os pressupostos e conceitos que subjazem:

1. às políticas de capacitação de servidores;
2. à política de interação com serviços de consultoria. Essa diretriz é coerente com o enunciado geral e pressupostos da denominada Teoria P proposta por Ramos (1983) sobre a modernização, notadamente no que diz respeito ao fato do moderno não possuir localização precisa (a modernização não é absoluta, mas relativa), e que qualquer “*nação*” (e aqui se toma a organização, assumindo os riscos dessa transposição), tem a possibilidade de transformar-se autonomamente;
3. às diretrizes estruturantes de atuação da Escola Superior de Gestão e Controle do Tribunal de Contas do Estado. Com isso, transforma-se por supressão de um intermediário, o processo ilustrado na Figura 2, aproximando-se a organização pública da fonte original de produção de conhecimento na sociedade contemporânea;

Esforço reflexivo esse destinado a evitar que, em face do conseqüente custo social dessa atitude, o setor público se torne ou assuma o comportamento de consumidor acrítico denunciado por Serva (1992); Santana (2003; 2005) e Paula e Wood Jr. (2008).

Por fim, tendo em vista o objeto de estudo haver se revelado tão interessante quanto complexo, evidenciando múltiplos espaços para aprofundamento e contribuições não somente para os estudos organizacionais, mas para a gestão pública, abrem-se lacunas tanto pelas múltiplas relações que foram, ou sumária, ou simplesmente não contempladas neste estudo, quanto pelas diferentes dimensões ainda não investigadas. Entre estas destacam-se as conexões com o campo do ensino em administração, da cultura brasileira e organizacional, da aprendizagem organizacional, a identificação dos fatores críticos capazes de explicar a assimilação de objetos culturais exógenos e contribuem para a transformação incremental do sistema de gestão da organização; a linhas de atuação das escolas de gestão no processo de apropriação de conteúdo gerencial e transformação



organizacional; e a introdução de tecnologias gerenciais como ‘bolhas de poder’ – espaços que se desenvolvem para o exercício de poder baseado no conhecimento.

Ainda como desdobramentos da abordagem ora levada a efeito tem-se a possibilidade de criação de linhas de pesquisa que alcancem e aprofundem não somente o processo de transposição de tecnologias gerenciais entre os setores privado e as organizações públicas (mesmo em sentido inverso ao aqui empreendido, como são os casos do conceito de transparência, governança etc.), mas alcance a relação de transposição entre empresas, e, ainda, em especial o fenômeno envolvendo o campo das organizações do terceiro setor.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT NBR ISO 9001:2000. (29-01-2000).
- \_\_\_\_\_. *ABNT NBR ISO 9000:2005*.
- ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*. v.21, n.1, p.254-285, 1996.
- ABRAHAMSON, Eric; FAIRCHILD, Gregory. Management fashion: lifecycles, triggers, and collective learning processes. *Administrative Science Quarterly*. 44, p.708-740, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no Federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*. v. 39, n.2, p. 401-420, mar-abr, 2005.
- \_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Edição especial comemorativa (1967-2007). p. 67-86, 2007.
- AIDAR, Marcelo M.; BRISOLA, Alberto B.; MOTTA, Fernando Claudio Prestes; WOOD Jr., Thomaz. Cultura organizacional brasileira. In: WOOD Jr., Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- AKTOUF, Omar. *A administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo: Atlas, 1996.
- ALFORD, John. Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective. *Public Administration Review*. v.62, n.3, p. 337-346, may/june, 2002.
- ALLOUFA, Jomária Mata de Lima; OLIVEIRA, Leoneide Elias de. Avaliação do impacto do programa da qualidade no serviço público na melhoria dos serviços prestados pelas instituições adesas em Natal–RN. In: TINOCO, Dinah dos Santos; BORGES, Djalma Freire; ALLOUFA, Jomáia M. de Lima; ARAÚJO, Maria Salete Duarte de. (Orgs.) *Políticas e gestão pública: recortes da realidade do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora UFRN, 2005.
- ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A gestão dos investimentos estratégicos. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n.3, jul/set, 2003.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Loyola, 2005.
- AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*. V. 57, n.4, p. 549-563, out/dez 2006.
- AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ANASTASIOU, Léa das Graças Camargos; ALVES, Leonir Pessate. *Processos de ensinagem na Universidade: pressupostos para estratégias de trabalho em aula*. 5ª Ed. Joinville: UNIVILLE, 2005.
- ANDRADE, Oswald de. Manifesto antropófago. *Revista de Antropofagia*, 1(1): 3-7, 1928.
- ANGELIM, Gustavo Pereira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Potencial de Aprendizagem Organizacional e Qualidade de Gestão: um Estudo Multicaso em

- Organizações Públicas Brasileiras. In: XXVII ENANPAD. 2003, Atibaia. *Anais ... Atibaia*: ANPAD, 2003.
- ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.
- \_\_\_\_\_. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANSOFF, H. Igor; McDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.
- APPLEBY, Paul H. O Governo é diferente. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.
- APPOLINÁRIO, Fabio. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.3, p. 105-133, set-dez, 1997.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*. v. 56, n. 1, p. 57-83, jan/mar, 2005.
- ARAÚJO, Luis César G. de. *Tecnologias de gestão organizacional*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Addison-Wesley, 1996.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 9001:2000.
- AZEVEDO, Ariston. *A sociologia antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos*. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. [Tese de Doutorado], 2006.
- AZEVEDO; Ariston; ALBERNAZ, Renata Overhausen. Alberto Guerreiro Ramos's anthropological approach to the social sciences: the parentetical man. *Administrative Theory & Praxis*. v. 28, n.4, p.501-521. 2006.
- BÄR, Fernando Luís. Metodologias TQC e administração científica: um esboço de análise das similaridades. *Revista de Administração Pública*. v., n. 3, 1996.
- BARBOSA, Lívia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47. v. 120. n.3, set/dez, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BARIANI, Edison. Nacional por depuração – Guerreiro Ramos e a redução sociológica. *Perspectivas*. São Paulo, v. 28, p. 105-118, Jul/Dez, 2005.
- \_\_\_\_\_. Guerreiro Ramos: uma sociologia em mangas de camisa. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais – CAOS*. n. 11, p. 84-92. Out., 2006.
- BARNARD, Chester I. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1979.
- BENAKOUCHE, Rabah; SANTAMARIA, Luis Sosa. *Qualidade cabocla*. Brasília. Editora da UnB, 1997.
- BENDERS, Jos; VAN VENN, Kees. What's in a fashion? Interpretative viability and management fashions. *Organization*. 8 (1), p. 33-53, 2001.
- BENNIS, Warren G. *Organizações em mudança*. São Paulo: Atlas, 1976.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2005.

- BERGUE, Sandro Trescastro. A absorção de tecnologias gerenciais na administração pública: o caso dos Tribunais de Contas. In: XXX ENANPAD, 2007, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- BERMAN, Evan M.; WEST, Jonathan P. Total quality management in local government. In: GARGAN, John J. *Handbook of local government administration*. Marcel Dekker: New York, 1997.
- BERNARDES, Cyro. *Teoria geral das organizações*. São Paulo: Atlas, 1991.
- BERTERO, Carlos Osmar; KEINERT, Tania M. Mezzomo. A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-93). *Revista de Administração de Empresas*. v. 34, n.3, p.81-90, mai/jun. 1994.
- BERTERO, Carlos Osmar; CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. Produção científica em administração de empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. *Revista de Administração Contemporânea*. v. 3, n.1, p. 147-178, Jan/Abr, 1999.
- BERTERO, Carlos Osmar; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; BINDER, Marcelo P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*. v.43, n.4, p.48-62, out/dez, 2003.
- BIANCAMANO, Mary. *O TJ e o Movimento da Qualidade Total: aspectos determinantes na implantação do PGQT em um estudo exploratório*. Dissertação de Mestrado. PPGA/UFRGS, 1999.
- BOECKMANN, Clara Emilie; ANDRADE, Nevton Borba de. Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. *Revista do Serviço Público*. v. 57, n. 2, p. 191-210. Abr/Jun, 2006.
- BOHTE, John. Governmental efficiency in our time: is the “what” really more important than the “how”? *Public Administration Review*. p.811-815, september/october, 2007
- BORNHOLDT, Werner. *Orquestrando empresas vencedoras: guia prático da administração de estratégias e mudanças*. Rio e Janeiro: Campus, 1997.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 2001.
- BRANDÃO, Marco Antonio Leite. Qualidade e capital cultural simbólico. *Revista de Administração*. São Paulo. v. 29, n.2, p. 72-76, 1994.
- BRANDÃO, Hugo Pena; ZIMMER, Marco V.; PEREIRA, Carolina G.; MARQUES, Fernanda; COSTA, Helder V.; CARBONE, Pedro P.; ALMADA, Valéria F. Gestão de desempenho por competências: integrando avaliação 360 graus, o *balanced scorecard* e a gestão por competências. In: XXIX ENANPAD, 2005, Brasília. *Anais ...* Brasília: ANPAD, 2005
- BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competencias: métodos e técnicas para mapeamento de competencias. *Revista do Serviço Público*. V. 56, n.2, p. 179-194, abr/jun 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000.
- \_\_\_\_\_. PDRAE – *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. *Documento conceptual de Proyecto – DCP – Brasil*, 13 de abril de 2004.

- [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/pnage/5\\_BID\\_PROMOEX\\_Documento\\_Conceitual\\_de\\_Projeto\\_cbr0403.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/pnage/5_BID_PROMOEX_Documento_Conceitual_de_Projeto_cbr0403.pdf). (Acesso em: 14-05-2008), 2008a.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. *Regulamento Operacional do Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal*. [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/pnage/ajuda\\_memoria\\_anexo\\_I.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/pnage/ajuda_memoria_anexo_I.pdf) (Acesso em: 30-07-2008), 2008b.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BURREL, Gibson; MORGAN, Gareth. *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*. London: Heinemann, 1979.
- CALÁS, Marta B.; ARIAS, Maria E. Compreendendo as organizações latino-americanas: transformação ou hibridização? In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel Pinto (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- CALDAS, Miguel Pinto. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro. In: MOTTA, Fernando Claudio Prestes; CALDAS, Miguel Pinto (orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- CALDAS, Miguel Pinto. Em busca de um modelo abrangente para a difusão de modismos gerenciais: porque os consultores não são os únicos a culpar? In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999a.
- CALDAS, Miguel Pinto. Santo de casa não faz milagre: o arquétipo do estrangeiro na cultura brasileira. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999b.
- CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. 'For the English to see': the importation of managerial technology in late 20th-century Brasil. *Organization*. 4 (4), p. 517-534, 1997.
- CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Identidade organizacional. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999b.
- CALDAS, Miguel Pinto; VASCONCELOS, Flavio Carvalho de. Ceremonial behavior in organizational intervention: the case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In: XXVI ENANPAD. 2002, Salvador. *Anais ...* Salvador: ANPAD, 2002.
- CALDAS, Miguel Pinto; ALCADIPANI, Rafael. Americanização e pós-colonialismo: a gênese da referência norte-americana na cultura e na gestão no Brasil. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (orgs). *Análise das organizações: perspectivas latinas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- CALDAS, Miguel Pinto; FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. In: CALDAS, Miguel Pinto; BERTERO, Carlos Osmar. (Coord.). *Teoria das organizações*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CAMPOS, Roberto. *A sociologia do 'jeito'*. Senhor. Julho 1960.
- CAMPOS, Vicente Falconi. *TQC: controle da qualidade total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/Escola de Engenharia da UFMG, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Qualidade total: padronização de empresas*. Nova Lima: INDG, 2004.

- CARAVANTES, Geraldo Ronchetti. *Teoria geral da administração: pensando e fazendo*. Porto Alegre: AGE, 1998.
- CARAVANTES, Geraldo Ronchetti; PANNO, Cláudia C.; KLOECKNER, Mônica C. *Administração: teorias e processos*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- CARAVANTES, Geraldo Ronchetti; CARAVANTES, Cláudia; BJUR, Wesley. *Administração e qualidade: a superação dos desafios*. São Paulo: Makon Books, 1997.
- CARR, David e LITTMANN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos: gestão pela qualidade total na década de 90*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- CARVALHO Jr.; Dourival de Souza; VERGARA, Sylvia Constant Vergara. Refletindo sobre as possíveis conseqüências da análise organizacional apoiada em referências estrangeiras. *Revista de Administração Pública*. n.6, 1996.
- CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. *Organização e Trabalho*, Lisboa, n.28, p. 27-48, 2002.
- CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *O poder nas organizações*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- CARVALHO, Cristina; GOULART, Sueli. Formalismo no processo de institucionalização das bibliotecas universitárias. *Revista de Administração Pública*. v. 47, n.4, p. 921-938, jul/ago, 2003.
- CARVALHO, Maria do Socorro M. V. de. Desafios contemporâneos de gestão. *Revista de Administração Pública*. v. 38, n. 2, p. 307-316. Mar/abr, 2004.
- CATALÁ, Joan Prats i. Direito e gerenciamento nas administrações públicas – notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, v. 120, n.2 mai-ago, 1996.
- CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. *Revista de Administração Pública*. v.38, n.3, p.423-449, mai/jun, 2004.
- CAVEDON, Neusa Rolita. A cultura brasileira e a questão da transferência de tecnologia administrativa. *Perspectiva Econômica*. v.25, n.68, p. 77-95, jan/mar, 1990.
- \_\_\_\_\_. Cultura organizacional: gerenciável, homogênea e quantificável? In: BITENCOURT, Claudia. *Gestão Contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Antropologia para administradores*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS: 2008.
- CERTO; Samuel C.; PETER; J. Paul. *Administração estratégica*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1995.
- \_\_\_\_\_. Husserl – vida e obra. In: *Os Pensadores (Husserl)*. São paulo: Nova Cultural, 1996.
- CITADINI, A. Roque. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. *Revista do Serviço Público*. Ano 55, n.1 e 2, p.89-115, Jan/jun 2004.
- COSTA, Silvia Generali da. Terceira vara da infância e da juventude de Porto alegre: um estudo da aplicação da análise administrativa na modernização do Estado. *Revista de Administração Pública*. v.40. n.1, p. 7-25, jan-fev, 2006.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. v. 37, n.5, p. 969-992, set/out 2003.
- COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, v.3, p. 41-74, jul-set, 2000.
- CROSBY, Philip B. *Qualidade é investimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Qualidade sem lágrimas: a arte da gerência descomplicada*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- CUNHA, Ana Karina M. da; TREZ, Guilherme; BORBA, Gustavo Severo de. O uso de ferramentas de gestão para o aprimoramento dos serviços prestados por instituições de interesse público. In: XXVIII ENANPAD. 2004, Curitiba. *Anais ...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- CUNHA, Miguel Pina e; CUNHA, João Vieira da; DAHAB, Sônia. Gestão da qualidade: uma abordagem dialéctica. *Revista de Administração Contemporânea*. p. 197-215. Edição especial, 2001.
- DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DEJOURS, Christophe. *A banalização da injustiça social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *O que é a filosofia?* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
- DELLAGNELLO, Eloise Helena L.; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo M.F.; ZOUAIN, Debora M. (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- DEMING, W. Edwards. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.
- DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público: do orçamento participativo ao planejamento estratégico. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 949 – 976, 2002.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, v. 45, n.2, p. 74-89, 2005.
- \_\_\_\_\_. Introduction. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. London: Sage, 1991.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid: Hispania Libros, 2005.
- DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New public management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16, p. 467-494, 2005.
- ÉTHIER, Gerard. *La qualité totale: nouvelle panacée du secteur public?* Presses de l'Université du Québec: Québec, 1994.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- FARIA, José Henrique de; OLIVEIRA, Sidney Nilton de. Gestão da qualidade, subjetividade e desempenho organizacional. In: FARIA, José Henrique de. *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007.

- FARJOUN, Moshe. Towards an organic perspective on strategy. *Strategic Management Journal*. v.23, n.7, p. 561-594, 2002.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1981.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lyn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.
- FERNANDES, José Carlos Ferreira. Rigidez e flexibilidade na administração portuguesa do Brasil colonial: análise multi-facetada de um exemplo pré-científico de gestão por resultados. In: II EnAPG. 2006, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: ANPAD, 2006.
- FERREIRA, Victor C. Paradela; CARDOSO, Antonio S. Rito; CORRÊA, Carlos J.; FRANÇA, Célio Francisco. *Modelos de gestão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.
- FEY, Robert; GOGUE, Jean-Marie. *Princípios da gestão da qualidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- FINGER, Matthias; BRAND, Silvia Bürgin. Conceito de “organização de aprendizagem” aplicado à transformação do setor público: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In: EASTERBY-SMITH, Mark; BURGOYNE, John; ARAUJO, Luis. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática*. São Paulo: Atlas, 2001.
- FISCHER, Tânia M. D. O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade. Tese de doutorado. USP, 1984a.
- \_\_\_\_\_. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*. v. 24, n. 4, p. 278-288, out/dez, 1984b.
- \_\_\_\_\_. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidades e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*. v. 27, n.4, p.11-20, out/dez, 1993.
- FISCHER, Tânia; HEBER, Florence; TEIXEIRA, Ângela. Desafios da qualidade e os impactos das transformações em organizações baianas. *Revista de Administração de Empresas*. v. 35. n.1. p.56-69, jan/fev, 1995.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. Cultura da qualidade e mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. v. 33, n. 2, p. 26-34. mar/abr, 1993.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar da cultura de uma organização – uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria (orgs.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.
- FLEURY; Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. *Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil*. São Paulo: Atlas, 2006.
- FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FONTANA, Andrea; FREY, James H. The interview: from neutral stance to political involvement. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- FORD, Henry. *Minha vida e minha obra*. São Paulo: Cia. Graphico-Editora Monteiro Lobato, 1925.
- \_\_\_\_\_. *Hoje e amanhã*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1927.
- FOUREZ, Gérard. *A construção das ciências: introdução à filosofia e à ética das ciências*. São Paulo: Unesp, 1995.
- FRAGATA, Júlio. *A fenomenologia de Husserl como fundamento da filosofia*. Liv. Ccrz/Faculdade de Filosofia de Braga, 1985.



- FREITAS, Alexandre Borges de. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Isomorphism, institutionalization and legitimacy: operational auditing at the Court of Auditors. *Revista de Administração Contemporânea*. p. 153-175, 1ª Edição especial, 2007.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala: formação da mamã brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51ª Ed. São Paulo: Global, 2006.
- FROIS, Elaine Silva; FERREIRA, Marta Araújo Tavares. Administração pública e aprendizagem organizacional. *Revista de Administração da FEAD-Minas*. v.3, n.1, p. 101-112, junho, 2006.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. São Paulo: Pioneira, 1983.
- GALEFFI, Dante Augusto. O que é isto – a fenomenologia de Husserl? *Ideação*. n.5. p.13-36, jan-jun, 2000.
- GEORGE Jr. Claude S. *História do pensamento administrativo*. São Paulo: Cultrix, 1974.
- GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista TCU*. Brasília, v. 28, n. 74, out./dez., p. 73-107, 1997.
- GIACOBBO, Mauro. *O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas*. Revista TCU. Brasília, v. 28, n. 74, out./dez., p. 73-107. 1997.
- GILBERT, G. Ronald; NICHOLLS, J.A.F.; ROSLOW, Sydney. A mensuração da satisfação dos clientes do setor público. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, n.3, p. 29-40, jul-set, 2000.
- GODOI, Christiane K.; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. da. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GODFREY, A. Blanton. Total quality management. In: JURAN, Joseph M.; GODFREY, A. Blanton (Eds). *Juran's Quality Handbook*. New York: MakronBoks, 1998.
- GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. da. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. A. *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. São Paulo. Atlas, 2001.
- GONÇALVES, José Ernesto Lima. Reengenharia: um guia de referência para executivos. *Revista de Administração de Empresas*. v. 34, n.4, p. 23-30, jul/ago, 1994.
- \_\_\_\_\_. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*. v.40, n.1, p.6-19, jan/mar, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Processo, que processo? *Revista de Administração de Empresas*. v.40, n.4, p.8-19, out/dez, 2000b.
- GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia. *Universidades e desenvolvimento local: uma abordagem institucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. Ed. Forum: Belo Horizonte, 2005.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Janann Joslin. A nova administração pública e a gestão de competências: mudança e flexibilidade organizacional. In: LIMA, Suzana Maria Valle de (Org). *Mudança organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

- GUIMARÃES, Tomás de Aquino; CAVALCANTI, Gustavo Henrique de V.; AFFONSECA, Maria Dulce Valença de. Gestão da qualidade e inovações gerenciais em organizações públicas. In: XXVIII ENANPAD. 2004, Curitiba. *Anais ...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- HALL, Richard H. *Organizações: estrutura, processos e resultados*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- HAMPTON, Davis R. *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- HEIJDEN, Kees van der. *Planejamento por cenários*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- HENDERSON, Bruce D. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (orgs.) *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.
- HENDRIKS, Frank; TOPS, Pieter. Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and the winds of change. *Public Administration*. v. 81, n. 2, p. 301-323, 2003.
- HERNANDES, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas – RAE*. v. 41, n.2, p. 31-45, 2001.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HONDEGHEM, Annie; HORTON, Sylvia; SCHEEPERS, Sarah. Modelos de gestão por competência na Europa. *Revista do Serviço Público*. V.57. n. 2, p. 241-258, abr/jun 2006.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*. v. 69, n.1. 1991.
- HUERTAS, Franco. *O método Pes: entrevista com Carlos Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.
- HUTCHINS, Greg. *ISO 9000: um guia completo para o registro, as diretrizes da auditoria e a certificação bem-sucedida*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gestão da qualidade no setor público. Novembro de 1991. Texto para discussão nº 237 ([http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td\\_0237.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td_0237.pdf)) acesso em 24-06-2008.(1991a).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Critérios para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público. Outubro de 1991. Texto para discussão nº 238 ([http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td\\_0238.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td_0238.pdf)) acesso em 24-06-2008. (1991b).
- ISHIKAWA, Kaoru. *TQC – Total quality control: estratégia e administração da qualidade*. São Paulo: IMC Internacional Sistemas Educativos, 1986.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. v.56, n. 2, p.137-160, abr/jun 2005.
- JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil real. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v.38, n. 1, p. 137-156. jan/fev, 2004.
- JURAN, J.M. *A qualidade desde o projeto: os novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços*. São Paulo: Pioneira, 1992.
- KANT, Immanuel. *Immanuel Kant: textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.

- \_\_\_\_\_. Organizations and the system concept. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. *Classics of public administration*. Moore publishing Co.: Illinois, 1978.
- KAUFMANN, J. Nicolas. Brentano, Twardowski, Husserl: esboço de uma teoria fenomenológica do conteúdo. *Manuscrito*. UNICAMP. v. XXIII, n.2, p.133-161, 2000.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*. v. 34, n.3, p.41-48, Mai/Jun, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.
- KELKEL, Arion L.; SCHÉRER, René. *Husserl*. Lisboa: Edições 70, 1954.
- KERLEY, Richard. *Managing in local government*. London: MacMillan Press, 1994.
- KIM, Daniel H. Gestão sistêmica da qualidade: melhorando a qualidade do agir e do pensar. In: WARDMAN, Kellie T. *Criando organizações que aprendem*. São Paulo: futura, 1996.
- LACOMBE, Francisco José M. *Dicionário de administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. *Qualidade total em serviços: conceitos, exercícios e casos práticos*. São Paulo: Atlas, 2004.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LEITE, Júlio Cesar do Prado. Guerreiro Ramos e a importância do conceito da redução sociológica no desenvolvimento brasileiro. *Revista de Administração Pública*. v. 17, n.1, p.77-83, jan/mar, 1983.
- LESSA, Carlos Alberto. A qualidade trazendo um novo enfoque para a burocracia. *Revista de Administração*. São Paulo. v. 35, n.3, p. 71-80, jul/set 2000.
- LILLRANK, Paul. The transfer os management innovation from Japan. *Organizational Studies*. 16 (6), p. 971-989, 1995.
- LIMA, Edla M. B.; SILVA, Maristela J. da; ARAÚJO, Marlene; CUNHA, Cintia P. da. *Balanced scorecard (BSC) – uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação*. *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n.3, p.45-64, jul-set, 2003.
- LIMA FILHO, Dario de O.; SPROESSER, Renato L.; HOFFMANN, Gleisi H. Reforma administrativa e resistências externas: um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*. v. 39, n. 1, p. 123-137, jan/fev, 2005.
- LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- LORENZETTI, Dagoberto. W. Edwards Deming e a gestão estratégica. Inovação em Gestão. Quebra de três paradigmas. (Apêndice). In: LAS CASAS, Alexandre Luzzi. *Qualidade total em serviços: conceitos, exercícios e casos práticos*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; VIZEU, Fábio. Análise institucional de práticas formais de estratégia. *Revista de Administração de Empresas*. v.47, n.4, p. 89-100, out/dez, 2007.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversa necessária. In: CLEGG, Stewart R. HARDY, Cynthia e NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. v.3. São Paulo: Atlas, 2004.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; NASCIMENTO, Maurício R. do; OLIVEIRA, Patrícia T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão;

- CARVALHO, Cristina Amélia (orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R. HARDY, Cynthia e NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. v.1. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; CUNHA, V. C; AMBONI, N. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. XIV ENANPAD. *Anais ...* Belo Horizonte, 1990.
- MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. *Revista de Administração Pública*. v.39, n.5, p. 1109-1135, set/out, 2005.
- MARANHÃO, Mauriti. *ISO série 9000: manual de implementação*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- MARQUES, Juracy Cunegato; MIRSHAWKA, Victor. *Luta pela qualidade: a vez do Brasil – ênfase no setor público*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n. 1, p. 43-77, jan-abr, 1997a.
- \_\_\_\_\_. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997b.
- \_\_\_\_\_. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. *Revista de Administração Contemporânea*. v. 2, n.3, p. 109-128, set/dez., 1998.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Teoria administrativa e pragmática da linguagem: perspectivas para problemas que afligem as relações entre acadêmicos e consultores, educadores e educandos. *Revista de Administração Contemporânea*. v.7, n.2, p. 35-55, abr/jun, 2003.
- \_\_\_\_\_. A entrevista não-estruturada como forma de conversação. *Revista de Administração Pública*. v. 39, n. 4, p. 823-847, jul/ago, 2005.
- MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena, 2001.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEDEIROS, Paulo H. R.; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. v. 46, n. 4, out/dez, 2006.
- MELLO, Carlos Henrique P.; SILVA, Carlos Eduardo S. da; TURRIONI, João Batista; SOUZA, Luiz Gonzaga M. de. *ISO 9001:2000: sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviços*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MENDES, Vera Lúcia P. S. Sustentabilidade das inovações gerenciais na administração pública. In: XXVII ENANPAD. 2003, Atibaia. *Anais ...* Atibaia: ANPAD, 2003.

- METHÉ, David T.; WILSON, Donald; PERRY, James L. A review of research on incremental approaches to strategy. In: RABIN, Jack; MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley. *Handbook of strategic management*. Marcel Dekker: New York, 2000.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, John. W. e SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. Updated edition. London: Sage, 1992.
- MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.
- \_\_\_\_\_. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (orgs.) *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.
- \_\_\_\_\_. Cinco P's para estratégia. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2006.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2006.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, J Joseph. *Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MISOCZKY, Maria Ceci A. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: EnAPG. 2004, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, n.2, pp. 107-121, abr./jun 2000.
- MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. Introdução. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (orgs.) *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98*. São Paulo: Atlas, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating management ideas. *Organization Studies*. 27 (2), p.207-233, 2005.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*. v. 39, n.1, jan/mar, 1999.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; VALCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*. Edição Especial 2001, p. 59-79.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*: Rio de Janeiro: Record, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

- MUELLER, Frank; CARTER, Chris. The scripting of total quality management within its organizational biography. *Organization Studies*. v. 26, n. 2, p. 221-247, 2005.
- NAVEIRA, Ruben Bauer. Caos e complexidade nas organizações. *Revista de Administração Pública*. v.32, n.5, p. 69-80, set/out, 1998.
- NEWELL, Sue; SWAN, Jacky; KAUTZ, Karlheinz. The role of funding bodies in the creation and diffusion of management fads and fashions. *Organization*. 8 (1), p. 97-120, 2001.
- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.24, n.º 2, p.44-54, abr./jun., 2003.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. *Revista de Administração Pública*. v.33, n.6, p.61-88, nov/dez, 1999.
- NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Teoria geral da administração para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2007.
- NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OHNO, Taiichi. *O sistema toyota de produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.
- OLIVEN, Ruben George. *Cultura e modernidade no Brasil*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 12 Dez 2006.
- ONATE, Alberto Marcos. A noção husserliana de subjetividade transcendental. *Veritas*. v.51, n.2, p. 109-116, 2006.
- ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Gestão de pessoas como recurso estratégico. *Revista do Serviço Público*. v. 57, n.3, p. 389-426, jul/set 2006.
- OSBORNE, David; GAEBELER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicações, 1994.
- OSER, Jacob; BLANCHFIELD, William C. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Atlas, 1983.
- OVRETVEIT, John. Public service improvement. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr., Laurence E.; POLLIT, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, 2005.
- PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n. 1, p. 77-90, jan/mar 2002.
- PALADINI, Edson Pacheco. *Gestão da qualidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2007.
- PARKER, Lee D.; RITSON, Philip. Fads, stereotypes and management gurus: fayol and Follet today. *Management decision*. v. 43, n. 10, p. 1335-1357, 2005.
- PARSONS, Talcot. *The structure of social action*, 1937.
- PAULA, Ana Paula Paes de; WOOD Jr., Thomaz. Dilemas e ambigüidades da ‘indústria do conselho’: um estudo múltiplo de casos sobre empresas de consultoria no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea (Eletrônica)*. v.2, n.2, p. 171-188, Mai/Ago, 2008.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*. v.45, n. 1, p. 36-49, jan/mar, 2005b.
- \_\_\_\_\_. Tréplica: comparação possível. *Revista de Administração de Empresas*. v. 45, n. 1, p. 51-52, jan/mar, 2005c.

- \_\_\_\_\_. *Entre a administração e a política: os desafios da administração pública democrática*. 2003. 224f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2003.
- PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. In: XXIX ENANPAD. 2005, Brasília. *Anais ...* Brasília: ANPAD, 2005.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. *Revista do Serviço Público*. v.50, n. 4, p. 5-30, out/Dez, 1999b.
- \_\_\_\_\_. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997, Caderno 3, 1997.
- \_\_\_\_\_. Réplica: comparação impossível. *Revista de Administração de Empresas*. v. 45, n.1, jan/mar 2005.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São paulo: Ed.34, 1998.
- \_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*. v.42, n.2, p.391-410, mar/abr, 2008.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MOTTA, Fernando Claudio Prestes. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependance and the study of politics. *American Political Science Review*. v. 94, n.2, p. 251-267, june, 2000.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PINHO, José Antonio G. de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organização e Sociedade*. v. 5, n. 12, p. 59-79, mai/ago, 1998.
- PIRES, Alexandre Kalil; [...] et. al. *Gestão por competências em organizações de governo*. (mesa redonda de pesquisa-ação). Brasília: ENAP, 2005.
- PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *Textos para discussão*. n. 37. Brasília: ENAP, 2000.
- POLLITT, Christopher. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. *IX Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, Madrid, Espanha, novembro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Reformas da gestão pública: a experiência internacional pode ser transferida?* Seminários Internacionais: a nova administração pública em debate. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br), acesso em 03-10-2007.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- PRAZERES, Paulo Mundin. *Dicionário de termos da qualidade*. São Paulo: Atlas, 1996.
- RAGO, William V. Adapting total quality management (TQM) to government: another point of view. *Public Administration Review*, v. 54, n. 1, jan/feb, 1994.

- RAMIÓ MATAS, Carles. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. *Revista de Administração Pública*. v. 7, n.3, p.5-17, jun/set, 1973.
- \_\_\_\_\_. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*. v.17, n.1, p. 5-31. Jan/Mar, 1983.
- \_\_\_\_\_. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*. v. 17, n.1, p. 32-65. Jan/Mar, 1983.
- \_\_\_\_\_. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- \_\_\_\_\_. *A nova ciência das organizações: uma reconstrução da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.
- RAPLEY, Tim. Interviews. In: SEALE, Clive; GOBO, Giampietro; GUBRIUM, Jaber F.; SILVERMAN, David. *Qualitative research practice*. London: Sage, 2004.
- REED, Mike. Managing quality and organizational politics: TQM as a governmental technology. In: KIRKPATRICK, Ian; LUCIO, Miguel Martinez. *The politics of quality in the public sector: the management of change*. London: Routledge, 1995.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n. 3, p. 51-75, jul-set, 2002.
- REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria *new public management*. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2004, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- RIBEIRO, Rosane Santos. *O curso GQT e a implantação da qualidade total na administração indireta do RS: o caso PROSAC*. Dissertação Mestrado. PPGA/UFRGS, 1998.
- RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.
- RIGGS, F.W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado*. Promulgada em 1989 e emendas posteriores. 1989.
- ROCHA, J. A. Oliveira. *Gestão pública e modernização administrativa*. Instituto Nacional de Administração – INA. Portugal, 2001.
- ROESCH, Sylvia M. A. *Projetos de estágio do curso de administração*. São Paulo: Atlas, 1996.
- \_\_\_\_\_. ISO 9000: caminho para a qualidade total? *Revista de Administração*. São Paulo. v.29, n.4, p.13-21, 1994.
- RODRIGUES, Suzana Braga; CARRIERI, Alexandre de Pádua. A influência da abordagem anglo-saxônica na análise das organizações no Brasil. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (orgs). *Análise das organizações: perspectivas latinas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- \_\_\_\_\_. A tradição anglo-saxônica nos estudos organizacionais brasileiros. *Revista de Administração Contemporânea*. Edição Especial 2001. p. 81-102.
- ROQUETE, Fátima Ferreira. Desafios para a gestão pública contemporânea: a experiência da implantação da gestão pela qualidade na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. In: EnAPG. 2004, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: ENAP, 2005.



- RUAS, Roberto L. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, Maria T. L.; OLIVEIRA Jr., Moacir de M. (Orgs.) *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001.
- \_\_\_\_\_. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, Roberto L.; ANTONELLO, Claudia S.; BOFF, Luiz Henrique (orgs.). *Os novos horizontes da gestão: aprendizagem organizacional e competências*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- RUTHERFORD, Donald. *Dicionário de economia*. Miraflores, Algés, Portugal: DIFEL, 1998.
- SALERNO, Mario Sergio. *Projeto de organizações integradas e flexíveis: processo, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação-negociação*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2002.
- SANTANA, MarceJane Wanderley. O fetiche da novidade em administração: para onde vão os modismos? *Conjuntura e Planejamento*. n.104, p. 26-33, Salvador–SEI. Dez, 2003.
- \_\_\_\_\_. A administração pública e seus modelos: também modismos? *Conjuntura e Planejamento*. n. 134, p. 38-47, Salvador–SEI, jul, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*. v.6, n. 1, p. 187-207, jan/abr, 2002.
- SCHACHTER, Hindy Lauer. Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of governmental efficiency in our time. *Public Administration Review*. p. 800-810. September – october, 2007.
- SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The organization of societal sectors. In: MEYER, John. W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. Updated edition. London: Sage, 1992.
- SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SERVA, Maurício. Contribuições para uma teoria organizacional brasileira. *Revista de Administração Pública*. v.24, n.2, p.10-21. fev/abr, 1990.
- \_\_\_\_\_. A importação de metodologias administrativas no Brasil – uma análise semiológica. *Revista de Administração Pública*. v.26, n.4, p.128-144, Out/Dez, 1992.
- SHIBA, Shoji; GRAHAM, Alan; WALDEN, David. *TQM: quatro revoluções na gestão da qualidade*. Porto Alegre: Bookman, 1997.
- SILVA, Reinaldo Oliveira da. *Teorias da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- SILVA, Rosimeri Carvalho da. Poder invisível, formas de controle e gestão pela qualidade total: o caso da Siderúrgica Rio-Grandense. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- SILVERMAN, David. Analyzing talk and text. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Collecting and interpreting qualitative materials*. Sage Publications, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. FGV–USAID, 1965.

- SIMON, Herbert; SMITHBURG, Donald W.; THOMPSON, Victor A. *Administracion Pública*. Universidad de Puerto Rico: San Juan, 1956.
- SIQUEIRA; Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 1, p. 35-60. Jan/fev, 2008.
- SIQUEIRA, Ana Lucia Xavier; BERGUE, Sandro Trescastro; MENDONÇA, Séfora Porto. DAL RI, Tarcisio Francisco; NUNES, Valtuir Pereira. Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul: pioneirismo na certificação ISO 9001:2000. *Interesse Público*. Ano 7, v.35, p. 303-314, Jan/Fev, 2006.
- SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites da Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. *Os Economistas. Adam Smith*. v.1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SPENDER, Gerenciando sistemas de conhecimento. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA Jr., Moacir de Miranda. *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOUZA, Antônio R. de; ARAÚJO, Vinícius de C. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n.2, p. 59-96, Abr-jun, 2003.
- SOZEN, Süleyman; SHAW, Ian. The international applicability of “new” public management: lessons from Turkey. *International Journal of Public Sector Management*. v.15, n.6, p.475-486, 2002.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SPINK, Peter. Discurso e ideologia gerencial: reflexões a partir da experiência brasileira. In: MOTTA, Fernando Claudio Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- \_\_\_\_\_. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- SROUR, Robert Henry. Formas de gestão: o desafio da mudança. *Revista de Administração de Empresas*. v.34. n.4, p.31-45. jul/ago, 1994.
- STABLEIN, Ralph. Dados em estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. *Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções*. v. 2. São Paulo: Atlas, 2001.
- STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- SUGO, Alberto Issao. Divisão do trabalho e estrutura organizacional: ainda fontes de eficiência competitiva. In: OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de. *Administração no contexto internacional: cenários e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SWISS, James E. Adapting total quality management (TQM) to government. *Public Administration Review*, v. 52, n.4, jul/aug, 1992.
- TACHIZAWA, Takeshy; SCAICO, Oswaldo. *Organização flexível: qualidade na gestão por processos*. São Paulo: Atlas, 1997.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. São Paulo: Atlas, 1987.

- TEIXEIRA, Hélio Janny; CAMARGO, Ricardo Luiz; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro. *Revista de Administração*. São Paulo. v. 34. n.1, p.53-60, janeiro/março, 1999.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Superando a ingenuidade: minha dívida a Guerreiro Ramos. *Revista de Administração Pública*. v.31, n.5, p.29-44, set/out, 1997.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Flexibilização organizacional: mito ou realidade?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Programa para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- TOFFLER, Alvin. *Powershift, as mudanças do poder*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- TOLBERT, Pamela S. e ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R. HARDY, Cynthia e NORD, Walter R. (Orgs.). *Handbook de Estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v.1. p. 196-219.
- TOLOVI Jr., José. Por que os programas de qualidade falham? *Revista de Administração de Empresas*. v. 34. n.6, p. 6-11. nov/dez, 1994.
- TORRES, Ivo; LOPES, Luiz Martins. Eficiência nos gastos do setor público. *Economia Aplicada*. v.5, n.1, p. 229-246, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Manual PGQP MT-APG-0100* (31-10-2005), 2005.
- \_\_\_\_\_. Planejamento estratégico 2008 – 2011. Encarte (Revista), 2007.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 778, de 8 de junho de 2007 e alterações posteriores. 2007a.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.
- URWICK, L. *The elements of administration*. Sir Isaac Pitman & Sons Ltd. London, 1957.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; CYRINO, Álvaro B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre Estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. v.40, n.4, out/dez, 2000.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. ISO9000, consultants and paradoxes: a sociological analysis of quality assurance and human resource techniques. *Revista de Administração Contemporânea*. v.7, n.1, p.173-194, Jan/Mar, 2003.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. ISO 9000, consultores e paradoxos: uma análise sociológica da implementação dos sistemas de qualidade e da gestão de pessoas. In: VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. (orgs.) *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. *Dinâmica organizacional e estratégia: imagens e conceitos*. São Paulo: Thomson, 2007.

VENTRISS, Curtis; CANDLER, Gaylord George. Alberto Guerreiro Ramos, 20 years later: a new science still unrealized in a era of public cynism and theoretical ambivalence. *Public Administration Review*. v. 65, n. 3, p. 347-359, may/jun, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant; CARVALHO Jr., D. Nacionalidade dos autores referenciados na literatura brasileira sobre organizações. *Revista de Administração Contemporânea*. v. 1, 1995.

VERGARA, Sylvia Constant; PINTO, Mario Couto Soares. Referências teóricas em análise organizacional: um estudo das nacionalidades dos autores referenciados na literatura brasileira. *Revista de Administração Contemporânea*. v. 5, Edição Especial, p. 103-121, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. Análise organizacional no Brasil: em busca da independência intelectual. In: CHANLAT, Jean-François; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (orgs.). *Análise das organizações: perspectivas latinas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. A hegemonia americana em estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*. v.35, n. 2, p. 63-77. Mar/abr, 2001.

VIANNA, Nadia Wacila Hanania. O planejamento estratégico e o contexto internacional. In: OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de. *Administração no contexto internacional: cenários e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2007.

VICKERS, Margareth H.; KOUZMIN, Alexander. New managerialism and australian police organizations. *International Journal of Public Sector Management*. v.14, n.1, p.7-26, 2001.

VIEIRA, Clóvis Abreu; COSTA, Frederico Lustosa da; BARBOSA, Lázaro Oliveira. O “jeitinho” brasileiro como recurso de poder. *Revista de Administração Pública*. v.16, n.2, p.5-31, abr/jul. 1982.

VIEIRA, Marcelo M. F.; CALADO, M. R.; MORAIS, D. G. V. de; ARAUJO, S. M. M. de; LEÃO, F. P. de S. Indicadores de qualidade na administração municipal: um estudo exploratório na Prefeitura da Cidade de Recife. *Revista de Administração Contemporânea*. v.4, n.1, jan/abr, 2000.

VIEIRA, Marcelo Milano F.; MISOCZKY, Maria Ceci. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: I ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2000, Curitiba, *Anais...* Curitiba, EnEO, 2000.

VIEIRA, Marcelo M. F. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*. v.1, n.1, jan/abr, 1997.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

WAHRLICH, Beatriz. *Uma análise das teorias de organização*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1977.

\_\_\_\_\_. Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*. Instituto Internacional de Ciências Administrativas – Bruxelas – Bélgica. v. XLIV, n.12, p. 70-92, 1978.

WALGENBACH, Peter; HEGELE, Cornelia. What can an apple learn from an orange? Or: what do companies use benchmarking for? *Organization*. 8(1), p. 121-144, 2001.

- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Brasília: Editora da UnB, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- WHIPP, Richard. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. v.3. São Paulo: Atlas, 2004.
- WILSON, Woodrow. O estudo da administração pública. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.
- WOOD Jr., Thomaz; CALDAS, Miguel Pinto. Antropofagia organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. v. 38, n.4, p. 6-17, out/dez, 1998.
- WOOD Jr., Thomaz; CALDAS, Miguel Pinto. Antropofagia organizacional. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.
- WOOD Jr., Thomaz. Configurações organizacionais no Brasil: transições, rupturas e hibridismo. In: WOOD Jr., Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, 2002a.
- WOOD Jr., Thomaz. Mudança organizacional e transformação da função recursos humanos. In: WOOD Jr., Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, 2002b.
- WOOD Jr., Thomaz; URDAN, Flávio Torres. Gerenciamento da qualidade total: uma revisão crítica. In: WOOD Jr., Thomaz (coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ZBARACKI, Mark J. The rethoric and reality of total quality management. *Administrative Science Quarterly*. 43, p. 602-636, 1998.
- ZITKOSKI, Jaime José. *O método fenomenológico de Husserl*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

## APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

### Processo de APROPRIAÇÃO de Tecnologias Gerenciais

---

1. Como foi o **processo de implantação** dos programas de gestão pela qualidade, de planejamento estratégico e da certificação ISO no TCE? Que especificidades destacaria?
2. Quais foram as **inspirações** para a introdução dessas tecnologias? Setores público e privado.
3. **Reações** internas. **Entusiastas**.
4. Que **antecedentes** poderiam ser referidos como importantes para a introdução dessas tecnologias?

### Processo de ABSORÇÃO de Tecnologias Gerenciais

---

I – Sobre a interação das tecnologias gerenciais:

1. Como **percebe** a gestão pela qualidade, o planejamento estratégico e a certificação ISO no TCE?
2. Como se **articulam** os programas de gestão pela qualidade, de planejamento estratégico e da certificação ISO?
3. Que **reflexos concretos** podem ser indicados como decorrência desses programas? Em que a organização mudou com essas tecnologias gerenciais? Por quê?

II – Outros aspectos relacionados aos processos de implementação das tecnologias estudadas:

1. O **que é qualidade** no TCE?
2. Quais são os **conceitos** mais importantes que fundamentam os programas de qualidade e da certificação ISO?
3. Que **autores** podem ser identificados como referências?
4. Qual foi o **modelo de inspiração**?
5. Quais foram os principais aspectos **limitadores** do processo de implantação da Gestão pela Qualidade e da certificação ISO?
6. Quais foram os principais aspectos **facilitadores** do processo de implantação da Gestão pela Qualidade e da certificação ISO?
7. Em relação às práticas de implementação adotadas, quais podem ser destacadas positivamente? E quais negativamente?

III – Categorias da redução sociológica

- **Percepção e consciência de contexto:** percepção e consideração das transformações no contexto de inserção da organização (institucional);

- **Permeabilidade da organização:** permeabilidade da organização a inovações gerenciais;
- **Comprometimento e autonomia de pensamento:** comprometimento e autonomia de pensamento dos agentes com a organização e a administração pública; e oposição a atitude subordinada e reprodutivista;
- **Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais:** identificação dos conceitos e pressupostos essenciais das tecnologias gerenciais;
- **Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas:** reflexão e resignificação dos conceitos e pressupostos subjacentes às tecnologias seguida da geração de soluções instrumentais coerentes com os elementos institucionalizados na organização.

## APÊNDICE B – ANÁLISE DOCUMENTAL: PRESSUPOSTOS E CONCEITOS

Nesse Apêndice são apresentados sinteticamente dados coletados por meio de **análise documental** e a correspondente extração dos **pressupostos** e **conceitos** subjacentes. Os dados foram colhidos:

- do sítio da AGCI na intranet do Tribunal de Contas (<http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/AGCI>) – último acesso em 27-11-2008;
- do Manual da Qualidade do TCE:
  1. MQ-AGCI-0101 – Capítulo 1 (versão 09) Data 11-03-2008;
  2. MQ-AGCI-0102 – Capítulo 2 (versão 03) Data 11-03-2008;
  3. MQ-AGCI-0103 – Capítulo 3 (versão 09) Data 11-03-2008;
  4. MQ-AGCI-0104 – Capítulo 4 (versão 05) Data 11-03-2008;
  5. MQ-AGCI-0105 – Capítulo 5 (versão 12) Data 19-09-2008;
  6. MQ-AGCI-0106 – Capítulo 6 (versão 06) Data 11-03-2008;
  7. MQ-AGCI-0107 – Capítulo 7 (versão 08) Data 27-10-2008;
  8. MQ-AGCI-0108 – Capítulo 8 (versão 11) Data 19-09-2008.
- do Manual de Padronização da Documentação do TCE
- POP-AGCI-0004 – (versão 17) Data 15-04-2007.

ELEMENTO	Pressuposto	Conceito
Política de Qualidade:  Assegurar que a execução dos <b>processos</b> de julgamento das contas, da emissão dos pareceres e de apreciação de atos para fins de registro esteja em <b>conformidade</b> com os princípios constitucionais.	Controle	Processo  Conformidade  Padronização



<p><b>Sistema de Gestão pela Qualidade - SGQ</b></p> <p>O TCERS iniciou a implantação do seu <b>Sistema de Gestão pela Qualidade Total</b> em 1997, com foco na introdução da cultura de <b>responsabilidade</b> pelos <b>resultados</b>, na <b>otimização dos prazos</b> dos processos e no aumento da <b>eficiência dos procedimentos</b>.</p> <p>Ainda em 1997, foi instituído o <b>Conselho da Qualidade</b>, atualmente composto pelo 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, Corregedor-Geral, Coordenador da Auditoria, Chefe de Gabinete da Presidência, Diretor-Geral, Diretor de Controle e Fiscalização e Diretor Administrativo, e que possui as atribuições: estabelecer as diretrizes de <b>manutenção</b> do SGQ; acompanhar e <b>avaliar os resultados</b> relativos às <b>metas estabelecidas</b>; propor ao Presidente a adoção de medidas relativas ao bom andamento do Sistema; elaborar e acompanhar o <b>Planejamento Estratégico</b> do Tribunal - PET e aprovar o Plano de Ações do Tribunal – PAT, dentre outras.</p> <p>A partir de 1998, os setores foram mapeados em <b>Unidades Gerenciais Básicas</b> (UGBs), dirigida por um Gerente e, a partir do mapeamento de todos os <b>processos</b>, foram identificadas UGBs como <b>clientes</b> e fornecedoras.</p> <p>Em seguida, as UGBs definiram seu <b>negócio, missão, produtos, insumos, fornecedores e clientes</b>, mapearam seus <b>processos</b> (DP-Descrição do Processos), documentaram seus <b>padrões de trabalho</b> (POP-Procedimento Operacional Padrão), estabeleceram seus <b>indicadores de controle</b> (ICs) e organizaram seus <b>registros</b> (TCR-Tabela de Controle de Registros).</p> <p>Neste período, foram elaborados o Manual de <b>Padronização</b> da Documentação do TCE e o Manual da Qualidade (MQ), o qual estabelece as diretrizes gerais do SGQ, de acordo com a Norma NBR ISO 9001:2000. Passou-se a realizar o desdobramento das diretrizes, através de Planos de Ação (PAT), disseminou-se a cultura das reuniões de análise crítica (Reuniões Gerenciais) e iniciou-se o processo de <b>auditorias internas</b>.</p> <p>Os <b>documentos</b> do SGQ são mantidos e controlados pelo Sistema ISODOC.</p> <p>Em 2001, foi elaborada a primeira edição do Planejamento Estratégico do TCERS e, em 2005, o TCE certificou seu Sistema de Gestão pela Norma ISO 9001:2000 mantendo esta creditação até o presente através das auditorias externas de recertificação.</p> <p>Perseguindo a <b>melhoria continua</b> de seu Sistema de Gestão e a adoção de melhores práticas, em 2006 o TCE conquistou o Troféu Bronze no Prêmio Qualidade RS, PQRS-2006.</p>	<p>Controle</p> <p>Racionalidade instrumental</p> <p>Hierarquia</p>	<p>Responsabilidade</p> <p>Resultados</p> <p>Otimização</p> <p>Eficiência</p> <p>Procedimentos</p> <p>Processos</p> <p>Clientes</p> <p>Padrões</p> <p>Indicadores</p> <p>Formalização</p> <p>Melhoria contínua</p> <p>Ciclo PDCA</p> <p>Planejamento</p>
---	---	--

<p>O SGQ do TCERS baseia-se na ferramenta <b>PDCA</b> (Plan=Planejar, Do=Fazer, Check=Verificar, Act=Agir), que representa o ciclo dinâmico presente em cada processo e está relacionado ao <b>planejamento</b>, implementação, <b>controle</b> e <b>melhoria contínua</b>, tanto da realização do produto quanto dos demais processos do Sistema. Portanto, neste ciclo, estão expressos os mecanismos do sistema de Gestão: <b>Planejamento, Documentação, Reuniões de análise crítica, Auditorias internas e externas, Ação corretiva, Ação preventiva e Melhorias contínuas.</b></p>		
<p style="text-align: center;"><b>Certificação ISO 9001:2000</b></p> <p>A idéia de certificar o Sistema de Gestão do TCE/RS, segundo a <b>Norma ABNT ISO 9001:2000</b>, nasceu por ocasião da elaboração do Planejamento Estratégico, cujo objetivo foi atingido em dezembro de 2004, por ocasião da auditoria de certificação realizada pela Certificadora <i>British Standards Institution</i> (BSI). Na oportunidade, o Sistema de Gestão do TCE/RS foi indicado para obter a certificação, que resultou no Certificado de nº FS 89873.</p> <p>Esta certificação significa que o TCERS mantém um sistema que segue as <b>melhores práticas de gestão do mundo</b>.</p> <p>O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é o primeiro a certificar todos os <b>processos</b>, ou seja, o Sistema de Gestão está implementado em todas as Unidades. Assim, o escopo da auditoria está definido como: “Exercer o controle externo, através da fiscalização dos recursos públicos do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul”.</p> <p>Dentre os benefícios já alcançados com o desenvolvimento deste processo, destacam-se: a elaboração do <b>planejamento</b>; a definição de <b>responsabilidade</b> para o atingimento das diretrizes; o desdobramento das <b>diretrizes</b>, através dos respectivos <b>planos de ação</b> e cronogramas de desenvolvimento; a <b>descrição dos processos e padronização</b> das tarefas consideradas críticas, para evitar erros; a definição e criação de <b>indicadores de desempenho</b> e a criação do <b>padrão</b> das reuniões gerenciais de <b>acompanhamento</b>.</p> <p>Atualmente, grande número de instituições públicas, em todas as esferas de governo, está buscando a adoção de <b>melhores práticas</b>. Qual a importância deste procedimento na esfera pública?</p> <p>De fato, a <b>iniciativa privada</b> busca a certificação por exigência do <b>cliente</b>, que quer a garantia de que o produto gerado ou o serviço prestado pela empresa atendam aos requisitos internacionais de qualidade. Para o <b>serviço público</b>, <b>a ISO pode ser vista como uma importante ferramenta, porque introduz o conceito de processo – “induz a pensar o que fazemos, para quem fazemos e por que fazemos”</b>.</p> <p>Também requer o envolvimento direto da <b>alta administração</b> do órgão, que começa com o <b>pensamento estratégico</b>, envolvendo as análises dos ambientes interno e externo, dos</p>	<p>Harmonia</p> <p>Controle</p> <p>Prescrição</p>	<p>Indicadores de desempenho</p> <p>Excelência (melhores práticas)</p> <p>Planejamento</p> <p>Responsabilidade</p> <p>Padronização</p> <p>Cliente</p> <p>Processo</p> <p>Pensamento estratégico</p> <p>Divisão do trabalho</p> <p>Participação</p> <p>Engajamento</p> <p>Melhoria contínua</p>

<p>principais <b>indicadores</b> e estabelecendo a <b>harmonia</b> destes com os objetivos a serem alcançados.</p> <p>Com a descrição dos <b>processos</b> acontece, também, o <b>envolvimento do funcionário</b>, porque percebe que está inserido no sistema, abandonando a <b>visão restrita</b> ao desenvolvimento de sua tarefa e começando a visualizar o <b>processo</b> como um todo. Assim, o serviço público, antes tido como lento e burocrático, é visto desempenhando sua missão de acordo com <b>modernos sistemas de gestão</b>, buscando a <b>melhoria contínua</b> de seus <b>processos</b> e, com isto, prestando melhor serviço à sociedade gaúcha.</p>		
<p><b>PGQP – PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE</b></p> <p>Perseguindo a melhoria contínua de seu <b>Sistema de Gestão</b> e a adoção de melhores práticas em 2006 o TCE conquistou o <b>Troféu Bronze no Prêmio Qualidade RS, PQRS-2006</b>.</p> <p>A participação do TCE no PGQP é uma ação derivada da <b>diretriz</b> “Projetar o Tribunal no cenário gaúcho, em termos de gestão pela qualidade”, aprovada no <b>Planejamento Estratégico 2003-2006</b>.</p> <p>O Programa Gaúcho da Qualidade e <b>Produtividade</b> - PGQP – foi lançado em 1992, com o objetivo de estimular, articular e promover ações visando tornar <b>competitivos os produtos e serviços das organizações</b> do RS, por meio da <b>melhoria na qualidade e produtividade</b>.</p> <p>No PGQP destacam-se dois <b>produtos</b>: o Sistema de Avaliação da Gestão e o Prêmio Qualidade RS.</p> <p>O Sistema de Avaliação visa determinar o estágio de maturidade da gestão da organização nas dimensões dos <b>processos gerenciais</b> e <b>resultados</b> organizacionais.</p> <p>O Prêmio Qualidade RS (PQRS) é um reconhecimento do PGQP às organizações que mais se destacam na busca da <b>melhoria contínua</b> do seu sistema de gestão, de acordo com seu porte, nas seguintes categorias: Medalha Bronze, Troféu Bronze, Troféu Prata, Troféu Ouro, Troféu Diamante e PNQ.</p> <p>Anualmente, o TCE participa do sistema de avaliação, dos treinamentos de avaliadores e examinadores e recebe os avaliadores externos. A pontuação obtida nesta sistemática de avaliação de seu Sistema de Gestão integra o portfólio de <b>indicadores institucionais</b> do TCE.</p>	<p>Simbolismo</p> <p>Controle</p>	<p>Eficiência</p> <p>Sistema de gestão</p> <p>Planejamento</p> <p>Produtividade</p> <p>Competitividade</p> <p>Processos</p> <p>Produto</p> <p>Melhoria contínua</p> <p>Indicadores institucionais</p>
<p><b>Planejamento Estratégico</b></p> <p>O TCERS realiza, anualmente, seu processo de revisão do Planejamento Estratégico, no qual estabelece suas diretrizes para os próximos quatro anos. A partir das diretrizes, <b>formula as suas estratégias</b>, objetivos e metas e elabora os planos de ação para atingí-las.</p>	<p>Equilíbrio</p> <p>Regularidade</p> <p>Harmonia</p> <p>Controle</p>	<p>Planejamento</p> <p>Formalização</p> <p>Estratégia</p> <p>Resultados</p>

<p>A metodologia para condução do planejamento estratégico é <b>participativa</b> (ver POP-AGCI-0021), o que <b>reforça e corrobora a coesão interna</b>, na definição de diretrizes e alternativas de ação.</p> <p>Durante a revisão do Plano Estratégico é realizada a consolidação da identidade institucional, em que são revisados o <b>negócio</b>, a <b>missão institucional</b>, os <b>valores</b> e a <b>visão de futuro</b> do TCE-RS. A avaliação da conjuntura efetiva-se na análise dos ambientes externo (oportunidades e ameaças) e interno (pontos fortes e pontos fracos).</p> <p>A partir da identidade institucional e da visão de futuro, estabelecem-se as diretrizes estratégicas. Os <b>objetivos</b> estratégicos são desdobrados em <b>estratégias</b> e são estabelecidos indicadores e metas para o seu monitoramento.</p> <p>Os <b>produtos</b> finais do <b>processo</b> de planejamento são o Plano Estratégico do Tribunal – PET e o Plano de Ação do Tribunal – PAT.</p> <p>Portanto, no <b>nível estratégico</b>, o PET é composto por análise ambiental, missão, visão de futuro, objetivos estratégicos, estratégias, indicadores institucionais e respectivas metas. No <b>nível tático e operacional</b>, as unidades do Tribunal, com base nas estratégias e <b>indicadores institucionais</b>, definem seus Planos de Ação a serem desenvolvidos durante o ano e as metas a serem perseguidas.</p>	<p>Hierarquia</p> <p>Determinismo</p> <p>Prescrição</p>	<p>Participação</p> <p>Negócio, missão, valores e visão</p>
<p><b>Gerenciamento de Projetos</b></p> <p>O TCE-RS está inserido em um cenário de crescentes demandas oriundas da sociedade e do constante aperfeiçoamento de seus <b>processos</b>. Para atender essas demandas e atingir a visão institucional, as diversas áreas do TCE desenvolvem projetos (planos de ação) propostos por ocasião do Planejamento Estratégico.</p> <p>Com a finalidade de orientar nossos gestores quanto às <b>melhores práticas</b> na execução dos planos, cuja necessidade foi constatada a partir da não-conformidade evidenciada em Auditoria Interna (RNC 033-2005), já no Plano de Ações do Tribunal - PAT 2006 constou a ação “Implementar núcleo de <b>gestão de projetos</b>” .</p> <p>O desenvolvimento do projeto coube ao Núcleo de Planejamento, Projetos e Informações – NPPI da Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI, em conformidade com suas <b>atribuições previstas na Resolução 802/2008</b>.</p> <p>Dentre as primeiras atividades do projeto destacam-se: treinamento na metodologia de gerenciamento de projetos para 25 servidores do Tribunal, em dezembro de 2007, e visita de <b>benchmarking</b> ao TCU, TSE e STJ, em março de 2008. Posteriormente, o NPPI elaborou o padrão POP-AGCI-0026, baseado no <b>PMBOK 3ª edição - Project Management Body of Knowledge</b> - que objetiva orientar os gestores na metodologia</p>	<p>Hierarquia</p> <p>Controle</p> <p>Neutralidade</p> <p>Prescrição</p>	<p>Divisão do trabalho</p> <p>Eficiência</p> <p>Processos</p> <p>Excelência (melhores práticas)</p> <p>Processos</p> <p>Gestão por projetos</p> <p>Formalização</p> <p><i>Benchmarking</i></p> <p>Padronização</p>

<p>adotada pelo TCERS para gerenciamento de seus projetos (planos de ação).</p> <p>Desde junho de 2008, o NPPI acompanha quatro projetos pilotos escolhidos pela Coordenação-Geral, que estão sendo desenvolvidos em conformidade com a metodologia, visando validar e ajustar o <b>padrão proposto</b>.</p> <p>O término do projeto, previsto para dezembro de 2008, culminará com a publicação da <b>Resolução</b>, que <b>instituirá</b> a metodologia de gerenciamento de projetos do TCERS.</p>		
<p><b>Assessoria de Gestão e Controle Interno - AGCI</b> <b>Missão:</b></p> <p>"Desenvolver, implementar e <b>melhorar continuamente</b> o sistema de gestão e de <b>controle</b> interno do TCE, assegurando sua <b>integridade</b>, através do giro do <b>PDCA</b>."</p> <p><b>Atribuições</b></p> <p><b>RESOLUÇÃO Nº 802/2008</b> - Introduz alterações na Resolução nº 778, de 8 de junho de 2007, que dispõe sobre a <b>estrutura organizacional</b> e as <b>atribuições</b> dos órgãos integrantes do Corpo Técnico e dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (<b>Art. 7º</b>)</p> <p><b>RESOLUÇÃO Nº 740/2006</b> - Dispõe sobre o Conselho da <b>Qualidade</b> do Tribunal de Contas do Estado. (<b>Art. 1º, § 3º</b>)</p> <p><b>RESOLUÇÃO Nº 731/2005</b> - Dispõe sobre o <b>Planejamento</b> Estratégico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado.</p> <p><b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10/2006</b> - Dispõe sobre os procedimentos relativos à elaboração, à execução, ao <b>controle</b> e à revisão do <b>Planejamento</b> Estratégico e do Plano de Ações do Tribunal de Contas do Estado.</p> <p><b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 32/2008</b> - Dispõe sobre o gerenciamento, o inventário e a carga dos processos e dos <b>documentos</b> do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. (<b>Art. 5º e 6º</b>)</p> <p><b>RESOLUÇÃO Nº 714/2005</b>- Dispõe sobre a criação da Unidade Executora Local – UEL, relativa ao Programa de <b>Modernização</b> do Controle Externo dos Estados e Municípios – PROMOEX, e dá outras providências. (<b>Art. 13</b>)</p>	<p>Controle</p> <p>Prescrição</p> <p>Hierarquia</p>	<p>Divisão do trabalho</p> <p>Melhoria contínua</p> <p>Ciclo do PDCA</p> <p>Formalização</p> <p>Estrutura</p> <p>Padronização</p> <p>Planejamento</p>
<p><b>Fonte: Manual da Qualidade MQ-AGCI-0101</b></p>		
<p><b>Capítulo 4</b></p>		
<p>“O Tribunal de Contas do estado do rio Grande do sul Mantém o seu SISTEMA DE GESTÃO, <b>formalmente</b> documentado e implementado em <b>todos os níveis</b> da Instituição.”</p>	<p>Hierarquia</p>	<p>Formalização</p> <p>Divisão do trabalho</p>
<p>“O Sistema de Gestão do TCE visa estabelecer a base</p>	<p>Controle</p>	<p>PDCA (processo</p>

fundamental para a administração do Órgão, com a abordagem de processos e o <b>controle do ciclo PDCA.</b> ”		gerencial)
“O <b>planejamento</b> da qualidade, o gerenciamento da <b>rotina</b> e a gestão da <b>melhoria contínua</b> compõem a trilogia que fundamenta a gestão da Instituição.”	Controle	Planejamento Rotina Processo Padronização Melhoria contínua Eficiência
“O Tribunal de Contas define toda a <b>documentação</b> necessária para o <b>planejamento</b> , operação, verificação e ações decorrentes no MANUAL DE PADRONIZAÇÃO (POP-AGCI-0004). Nesta documentação estão estabelecidos todos os critérios e <b>métodos</b> que objetivam <b>assegurar a qualidade</b> dos serviços da Organização, bem como o <b>contínuo aprimoramento</b> do SISTEMA DE GESTÃO, sempre visando ao <b>cumprimento da sua missão constitucional.</b> ”	Controle Racionalidade instrumental	Formalização Padronização Planejamento Métodos Qualidade Melhoria contínua
Os principais <b>resultados</b> do Tribunal de Contas são <b>gerenciados</b> através de <b>itens de controle</b> , que <b>medem diretamente a eficácia</b> de um ou vários processos.”	Controle Objetividade	Gestão Resultados Eficácia
“[...] o Tribunal de Contas utiliza na sua gestão o fundamento da diferenciação entre <b>MEIOS e FINS</b> (OBJETIVOS). Desta forma, os <b>processos</b> (conjunto de tarefas) são vistos também como um conjunto de <b>causas que produzem um determinado efeito</b> (resultado). Estas causas (ou processos) necessitam de recursos humanos e materiais e de <b>informações fidedignas e rastreáveis</b> . Através de seus procedimentos de rotina, planos de ação e gestão do orçamento, o Tribunal de Contas prevê e provê <b>recursos</b> adequados para a sua operação.”	Causalidade linear (linearidade) Racionalidade intrumental Objetividade	Eficiência Processo
“O ciclo do <b>PDCA</b> é utilizado para o <b>controle</b> dos processos, tanto na gestão da <b>rotina</b> quanto no gerenciamento das <b>melhorias</b> , através do planejamento <b>estratégico e operacional.</b> ” (p.1/2)	Controle Hierarquia	PDCA Melhoria (rotina) Processo Estratégia Operação
“O manual da qualidade estabelece as <b>linhas gerais</b> do SISTEMA DE GESTÃO e sua aderência a NBR ISO 9001:2000, além de citar, conforme o <b>requisito da norma ISO</b> , todos os <b>processos</b> relacionados.” (p.2/2)	Controle Hierarquia	Padronização ISO 9001:2000 Processo

		Formalização
“O SISTEMA DE GESTÃO abrange todos os <b>processos</b> do TRIBUNAL DE CONTAS, mesmo aqueles não relacionados diretamente a qualquer <b>requisito</b> da NBR ISO 9001.”	Controle	Processo Padronização
“O MANUAL DE PADRONIZAÇÃO estabelece também todas as <b>autoridades, responsabilidades e controles</b> dos <b>documentos</b> e registros necessários à operação do Tribunal de Contas.”	Hierarquia Controle Prescrição	Formalização Padronização
“Toda a documentação necessária à operação do TRIBUNAL DE CONTAS, incluindo os <b>registros</b> da qualidade, tem o seu tratamento definido no MANUAL DE <b>PADRONIZAÇÃO</b> (POP-AGCI-0004). A gestão da <b>documentação</b> é suportada pelo <i>software</i> ISODOC e por bases de legislação.”	Objetividade Prescrição Controle	Formalização Padronização
<b>Capítulo 5 – Responsabilidade da Direção</b>		
“A base do Sistema de Gestão é o <b>PDCA</b> . Desta forma, a direção conduz reuniões sistemáticas para a análise crítica da obtenção de <b>resultados</b> , do <b>cumprimento dos processos</b> e da relação de <b>causa e de efeito</b> entre ambos.”	Controle Linearidade Racionalidade instrumental	Ciclo do PDCA Resultados Processos
“A verificação sistemática dos <b>IC’s</b> (resultados da rotina) e do andamento dos planos de ação das <b>melhorias</b> cria um canal constante de comunicação para todos os <b>níveis</b> da organização sobre o cumprimento dos <b>requisitos</b> exigidos pelos clientes (missão institucional).”	Hierarquia Controle	Resultado Indicadores de desempenho Melhoria contínua Padronização
“O Tribunal de Contas entende como seu principal <b>cliente</b> a sociedade gaúcha. Também são <b>clientes</b> a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e as Câmaras de Vereadores, que utilizam os pareceres do Tribunal de Contas para julgarem as contas do poder executivo e os servidores públicos. O Ministério Público também pode utilizar os pareceres e julgamentos do Tribunal em sua atividade.”	Controle	Cliente
“Os princípios da <b>eficiência e eficácia</b> são entendidos pelo Tribunal de Contas como sinônimos da <b>melhoria contínua</b> na Instituição.  Os objetivos mensurados pelos Indicadores Institucionais e <b>Itens de Controle</b> – IC’s são decorrentes do desdobramento iniciado a partir do <b>planejamento</b> estratégico na definição da Visão do Tribunal de Contas.”	Controle	Eficiência Eficácia Melhoria contínua Planejamento
Os <b>Indicadores</b> Institucionais, além dos indicadores usuais operacionais (IC’s), avaliam o <b>desempenho</b> do SISTEMA DE GESTÃO e sua capacidade de gerar <b>resultados e melhoria contínua</b> ” (p.3)	Controle	Indicadores de desempenho Resultado Melhoria contínua

<p>“Os objetivos da qualidade, desta forma, estão diretamente relacionados com os princípios constitucionais e são <b>mensurados</b> pelos indicadores institucionais, dos quais identificam-se os de <b>eficiência e eficácia</b> diretamente relacionados à <b>melhoria contínua</b> de todos os processos do Tribunal.</p> <p>A matriz a seguir relaciona os <b>princípios</b> da Constituição com indicadores <b>numéricos</b>: [...]”</p>	<p>Controle</p> <p>Objetividade</p>	<p>Avaliação de desempenho</p> <p>Eficiência</p> <p>Eficácia</p> <p>Melhoria contínua</p> <p>Padronização</p>
<p>“O Tribunal de Contas entende o Sistema de Gestão como seu <b>sistema único e integrador</b>, de forma que todos os <b>conceitos empresariais</b> aplicáveis ao serviço público, envolvendo <b>missão, visão, valores, compromissos e políticas</b>, estejam ligados diretamente aos planos <b>estratégicos e operacionais</b>, tanto da <b>rotina</b> quanto das <b>melhorias</b>.” (p.4)</p>	<p>Objetividade</p> <p>Neutralidade</p> <p>Racionalidade instrumental</p> <p>Prescrição</p> <p>Controle</p>	<p>Padronização</p> <p>Formalização</p> <p>Planejamento</p> <p>Melhoria contínua</p> <p>Rotina</p>
<p>“A <b>direção</b> do Tribunal de Contas <b>assegura</b> plena correlação entre os objetivos da qualidade e a política da qualidade de forma <b>mensurável</b>, através de <b>Indicadores</b> Institucionais e IC’s. As metas estabelecidas a partir do <b>planejamento</b> estratégico estão contidas nos objetivos da qualidade e, também, <b>medidas pelos indicadores</b>.”</p>	<p>Hierarquia</p> <p>Controle</p> <p>Objetividade</p>	<p>Indicadores de desempenho</p> <p>Planejamento</p>
<p>“A <b>direção</b> do Tribunal de Contas assegura que o SISTEMA DE GESTÃO DA INSTITUIÇÃO é <b>integrado e único</b> na Organização, atendendo a todos os <b>requisitos especificados</b> no item 4.1 – Requisitos Gerais. Quando um novo <b>processo</b> é criado ou quando qualquer outro tipo de alteração acontece na Organização, a <b>integridade</b> do SISTEMA DE GESTÃO é mantida através do MANUAL DA QUALIDADE, DO MANUAL DE <b>PADRONIZAÇÃO</b> e dos procedimentos de <b>planejamento</b> estratégico e de planejamento da qualidade.”</p>	<p>Hierarquia</p> <p>Controle</p>	<p>Padronização</p> <p>Formalização</p> <p>Processo</p> <p>Padronização</p> <p>Planejamento</p>
<p>“A <b>estrutura</b> organizacional do Tribunal de Contas consta no MANUAL DA QUALIDADE e está representada graficamente pelo <b>Organograma</b>, o qual é atualizado conforme o <b>POP-AGCI-0011</b>.</p> <p>O Tribunal de Contas entende que a <b>responsabilidade</b> incide sobre os efeitos (resultados) e a autoridade incide sobre as causas (processos). Também entende que a <b>autoridade</b> vem acompanhada de responsabilidade, que é indelegável. A responsabilidade pode ser compartilhada entre dois <b>níveis hierárquicos</b> mas, perante o <b>cliente</b> final de um <b>processo</b>, continua pertencendo totalmente ao nível mais alto da <b>hierarquia</b>.</p> <p>A <b>Direção</b> do Tribunal de Conta é, em suma, a <b>responsável</b> por tudo o que acontece na instituição. <b>Compartilha</b> internamente com os gerentes das UGB’s a <b>responsabilidade</b> pelos <b>resultados</b> dos processos e delega <b>autoridade</b> para todos os <b>níveis abaixo</b> do seu para <b>executarem tarefas</b></p>	<p>Hierarquia</p> <p>Controle</p>	<p>Formalização</p> <p>Estrutura</p> <p>Padronização</p> <p>Responsabilidade</p> <p>Cliente</p> <p>Processo</p> <p>Divisão do trabalho</p> <p>Resultados</p>



<b>conforme os procedimentos da instituição.</b>		
“A direção do Tribunal de Contas <b>analisa criticamente</b> a <b>eficácia</b> do seu sistema de gestão em reuniões gerenciais de diversos <b>níveis</b> . Os <b>resultados</b> são demonstrados através dos <b>indicadores</b> dos gerentes de UGB.	Hierarquia Controle	Desempenho Eficácia Resultados Análise crítica
“O resultado da <b>análise crítica</b> pela direção do Tribunal de Contas é composto pela definição de ações relacionadas com a <b>melhoria</b> do SISTEMA DE GESTÃO e dos <b>processos</b> da instituição, com o atendimento das necessidades dos <b>clientes</b> e com a necessidade dos recursos.”	Racionalidade instrumental Controle	Melhoria contínua Resultado Processo Cliente

Fonte: Sítio da AGCI na Intranet do TCE (último acesso em 27-11-2008).