

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARJORIE MAY FRYSZMAN

**CULTURA ORGANIZACIONAL E GESTÃO POR RESULTADOS  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PREFEITURA DO  
MUNICÍPIO DE OSASCO**

São Paulo  
2014

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARJORIE MAY FRYSZMAN

**CULTURA ORGANIZACIONAL E GESTÃO POR RESULTADOS  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PREFEITURA DO  
MUNICÍPIO DE OSASCO**

São Paulo  
2014

## RESUMO

Este artigo enfoca a importância dos aspectos culturais para o sucesso da implantação do modelo de gestão por resultados na administração pública. Para tanto, são abordados, inicialmente, alguns conceitos de cultura organizacional. Na sequência, são debatidos aspectos específicos concernentes à cultura da administração pública, entre os quais a questão do *ethos* do servidor público. Como ilustração prática da discussão teórica, e tendo por base pesquisas primárias de natureza qualitativa, serão examinadas as questões culturais pertinentes à transformação que se encontra em curso na administração municipal de Osasco, que se propôs a implantar um modelo de gestão por resultados. Também se discute de que maneira o *Balanced Scorecard*, que é a metodologia escolhida por aquela prefeitura para a elaboração do seu planejamento estratégico, poderá auxiliar na tarefa de transição cultural. O artigo busca demonstrar os pontos que podem favorecer e também aqueles que poderão se constituir em eventuais dificuldades para o êxito do modelo pretendido pela prefeitura de Osasco.

**Palavras-chave:** 1. Cultura organizacional; 2. Administração pública; 3. Gestão de pessoas no setor público; 4. Gestão por resultados; 5. Administração municipal – Osasco (SP).

## 1. Introdução

Este artigo objetiva focar a questão da importância dos aspectos culturais para que a iniciativa de implantação do modelo de gestão baseado em resultados na administração pública possa ser bem sucedida. Para tanto, serão abordados, inicialmente, alguns conceitos de cultura organizacional. Na sequência, serão debatidos aspectos específicos concernentes à cultura da administração pública, entre os quais a questão do *ethos* do servidor público.

Como ilustração prática da discussão teórica, e tomando por base pesquisas qualitativas, o caso da Prefeitura do Município de Osasco será examinado, procurando-se evidenciar as questões culturais pertinentes à transformação que se encontra em curso naquela administração. Também será apontado de que maneira o BSC, que é a metodologia escolhida pela prefeitura de Osasco para a elaboração do seu planejamento estratégico, poderá auxiliar na tarefa de transição cultural. Para encerrar, serão tecidas algumas considerações finais, onde se buscará demonstrar os pontos que podem favorecer a implantação do novo modelo em Osasco e também aqueles que poderão se constituir em eventuais dificuldades.

Para contextualizar a questão da gestão por resultados, cabe fazer uma pequena retrospectiva histórica. Bresser-Pereira (2009) ensina que a administração burocrática moderna foi forjada no contexto da queda dos antigos Estados absolutistas, que eram autoritários e patrimonialistas. Os estados que os sucederam tornaram-se burocráticos (com a separação entre o patrimônio público e o privado e a criação de uma burocracia pública profissional) e liberais (garantidores dos direitos civis). No século XX, houve a consolidação das democracias, com a implantação do sufrágio universal.

Na segunda metade do século XX, o Estado (notadamente na Europa) caminhou no sentido da proteção dos direitos sociais (o chamado Estado social democrático). O Estado mínimo defendido pela ideologia liberal foi sendo substituído por um novo modelo estatal, inflado por novas e crescentes funções sociais (como educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, e pesquisa científica) e econômicas (como regulação das relações econômicas internas e internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e da infra-estrutura).

Diante de tantos desafios novos, a questão da “eficiência” do Estado ganhou uma importância crescente, ao mesmo tempo em que a própria burocracia estatal se viu impelida a encontrar novos mecanismos de legitimação diante das pressões da sociedade. É dentro desse cenário que se formou o conceito da administração pública gerencial, com a apropriação de conceitos vindos do campo da administração de empresas.

Abrucio (1997) ensina que as novas ideias começaram a prosperar nos anos 70, no contexto da(s) crise(s) do petróleo e da grande crise econômica que encerrou a fase de prosperidade inaugurada com o fim da Segunda Guerra Mundial. Iniciaram-se, então, grandes mudanças, que deram origem à chamada Nova Gestão Pública (NGP), expressão que se refere a um conjunto de práticas e filosofias administrativas formuladas a partir da crise do Estado e da sua burocracia tradicional, nos anos 1980.

Partindo dos países anglo-saxões, particularmente dos Estados Unidos de Reagan e da Inglaterra de Thatcher, as ideias reformistas se disseminaram para outros países, inclusive o Brasil (a partir dos anos 90), tendo por tema central a busca de maior eficiência da administração pública. No Brasil, os conceitos da NGP foram introduzidos no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), em 1995. Liderado pelo ministro Bresser-Pereira, o Mare fez a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que defendia a maior flexibilização da gestão pública a partir de um novo desenho institucional.

Fazendo uma síntese, Bresser-Pereira assim arrola as características da nova administração pública:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Apesar de formalizado juridicamente na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, o Plano Diretor sofreu resistências de variados setores, inclusive da própria burocracia. Como consequência, as inovações propostas não lograram pleno êxito. No

entanto, verifica-se que algumas ideias contidas no Plano Diretor foram incorporadas por administrações públicas de distintas orientações partidárias, especialmente no nível subnacional.

Este é o caso da Prefeitura do Município de Osasco (cidade situada na região oeste da Grande São Paulo) que, há cerca de um ano e meio, iniciou a implantação de um modelo de gestão com foco em resultados, materializada por meio da celebração de Acordos de Resultados, contendo metas e respectivos indicadores, entre o prefeito e doze secretários municipais.

Uma vez superada a empreitada inicial de definir os indicadores de monitoramento e elaborar os contratos de gestão, restam ainda muitos desafios a serem enfrentados pela Prefeitura de Osasco. Entre eles, destaca-se o da mudança cultural. A questão que se coloca é: como construir uma cultura focada em resultados no âmbito da administração pública? O presente artigo pretende dar uma contribuição ao debate sobre este tema.

## **2. Cultura organizacional: alguns conceitos**

“Cultura” é um conceito do campo da antropologia e da sociologia, que permite múltiplas definições. Ela pode ser entendida como o modo pelo qual uma comunidade obtém a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e emocionais. Ou como a forma de adaptação de um grupo ao meio ambiente. A cultura pode representar ainda as combinações de traços inconscientes, formadas em resposta às interações ambientais. Pode também ser entendida como um conjunto de formas de cognição socialmente criadas, isto é, a maneira como as comunidades percebem e compreendem a realidade .

A cultura organizacional se refere “ao modo pelo qual o comportamento das organizações varia culturalmente” (MOTTA, 2012). Nas últimas décadas, diversos pesquisadores têm estudado a questão da cultura organizacional. O quadro abaixo apresenta as principais categorias utilizadas por diferentes autores para descrevê-la.

### Quadro 1 – Categorias utilizadas para descrever a cultura

<b>Categoria</b>	<b>Detalhamento</b>	<b>Autores</b>
Regularidades comportamentais observadas	Linguagem, costumes e tradições, rituais	Goffman; Jones, Moore e Snyder; Trice e Beyer; Van Maanen
Normas do grupo	Padrões e valores implícitos	Homans; Kilmann e Saxton
Valores expostos	Princípios e valores articulados, publicamente anunciados	Deal e Kennedy
Filosofia formal	Políticas amplas e princípios ideológicos que orientam as ações	Ouchi; Pascale e Athos; Packard
Regras do jogo	Regras implícitas, não escritas, difundidas por toda a organização	Schein; Van Maanen; Ritti e Funkhouser
Clima	Sentimento transmitido em um grupo pelo ambiente físico e pelo modo de interação entre as pessoas	Ashkanasy; Wilderom e Peterson; Schneider; Tagiuri e Litwin
Habilidades natas	Competências e habilidades especiais para realizar certas tarefas, que passam de geração em geração	Argyri e Scoen; Cook e Yanow; Henserson e Clark; Peters e Waterman
Hábitos de pensar, modelos mentais e paradigmas linguísticos	Modelos cognitivos compartilhados que orientam as percepções, pensamento e linguagem do grupo	Douglas; Hofstede; Van Maanen; Senge
Significados compartilhados	Entendimentos criados no processo de interação dos membros do grupo entre si	Geertz; Smircich; Van Maanen e Barley; Weick
Metáforas raízes ou símbolos de integração	Resposta emocional e estética dos membros do grupo, que podem ou não ser apreciadas conscientemente	Gagliardi; Hatch; Pondy, Frost, Morgan e Dandridge; Schultz
Rituais e celebrações formais	Maneira pela qual são celebrados eventos-chave na vida do grupo ou de seus membros	Deal e Kennedy; Trice e Beyer

Fonte: SCHEIN, 2009 (adaptado pela autora)

O professor americano Edgar Schein (2009) argumenta que, embora todos os conceitos arrolados acima tenham relação com a cultura, nenhum deles isoladamente é capaz de defini-la. Para ele, a cultura compreende simultaneamente as noções de compartilhamento, estabilidade estrutural, profundidade, extensão e padronização. A cultura se refere a elementos que os membros de um grupo compartilham entre si. Ela confere estabilidade estrutural a esse grupo, pois define a sua identidade, fornece significado e previsibilidade. Ela é profunda (frequentemente inconsciente) e se constitui na parte intangível que subjaz às manifestações tangíveis do grupo. É universal e permeia toda a organização. Finalmente, a cultura gera a padronização dos elementos em um modelo maior, um todo coerente que confere “ordem” ao conjunto.

Levando em conta estas características, a cultura organizacional é assim conceituada por Schein:

(...) é um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e de integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros

como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas. (SCHEIN, 2009, p. 16)

Schein (2009) argumenta que a cultura deve ser analisada em três diferentes níveis. Na superfície, estão os “artefatos”, que incluem os produtos visíveis do grupo, tais como ambiente físico, linguagem, tecnologia, vestuário, mitos e histórias sobre a organização, rituais e cerimônias. Os artefatos são fáceis de observar, mas difíceis de decifrar, já que o seu significado baseia-se em pressupostos básicos subjacentes.

O segundo nível é o das “crenças e valores expostos”, que são formas do grupo lidar com seus problemas internos e externos e cuja fonte original é a liderança. Na medida em que as propostas do líder são validadas, passam a ser coletivamente compartilhadas. Como se trata de valores manifestos, muitas vezes eles podem representar racionalizações ou idealizações sobre o comportamento do grupo, sem necessariamente refletir as efetivas motivações inconscientes, que se encontram no terceiro nível.

Para Schein, o nível que constitui a “essência da cultura” é o das “suposições básicas”. Elas são suposições assumidas como verdadeiras pelo grupo, por isso tendem a não ser contestadas e são muito difíceis de mudar, já que elas conferem uma sensação de congruência e estabilidade, ainda que possam provocar distorções e/ou falseamentos na percepção da realidade. Para o autor, para interpretar corretamente os artefatos e os valores expostos, é preciso “decifrar” antes o padrão das suposições básicas nas quais a cultura opera.

O Quadro 2 sumariza os níveis de cultura propostos por Schein:

### Quadro 2 – Níveis de cultura

Nível	Detalhamento
Artefatos	Estruturas e processos organizacionais visíveis (difíceis de decifrar)
Crenças e valores expostos	Estratégias, metas, filosofias (justificativas expostas)
Suposições básicas	Crenças, percepções, pensamentos e sentimentos inconscientes, assumidos como verdadeiros (fonte última de valores e ação)

Fonte: SCHEIN, 2009 (adaptado pela autora)

Maria Ester de Freitas (1991) explica que é comum que a cultura organizacional seja conceituada a partir dos elementos que a constituem, como forma de tornar mais concreta a abordagem sobre o tema. Por meio desses elementos, são criados significados compartilhados. O quadro abaixo demonstra os elementos mais comumente associados à cultura organizacional:



### Quadro 3 – Elementos que compõem a cultura organizacional

Elemento	Detalhamento
Valores	São definições a respeito do que é importante para atingir o sucesso. Em geral, as organizações selecionam poucos valores, que resistem ao tempo e são constantemente enfatizados.
Crenças e pressupostos	Expressam aquilo que é tido como verdade na organização e tendem a se tornar inconscientes e inquestionáveis. Incluem aspectos formulados no processo de aprendizado coletivo, tais como: visão de mundo, mapa cognitivo, hipóteses sobre a realidade e a natureza humana.
Ritos, rituais e cerimônias	São atividades planejadas que têm consequências práticas e expressivas, tornando a cultura mais tangível e coesa. Exemplos dessas atividades são os processos de admissão, promoção, integração, demissão etc..
Estórias e mitos	Estórias são narrativas de eventos ocorridos que se relacionam com a organização. Mitos são estórias consistentes com os valores organizacionais, porém sem sustentação nos fatos.
Tabus	Estabelecem as proibições, delimitando o comportamento, com ênfase naquilo que não é permitido.
Heróis	São personagens que incorporam os valores e condensam a força da organização. Podem ser natos ou criados.
Normas	Consistem nas regras que definem o comportamento que é esperado, aceito e sancionado pelo grupo, podendo ser escritas ou não.
Processo de comunicação	Inclui uma rede de relações e papéis informais, que desenvolve funções importantes na disseminação de informações, podendo ser usada na administração da cultura.

Fonte: FREITAS, 1991 (adaptado pela autora)

Freitas (1991) chama a atenção para a função de controle exercida pela cultura organizacional. Por meio da cultura, as mensagens e comportamentos convenientes são enaltecidos e estimulados, de modo que seu conteúdo se torna “natural”, sendo transmitido de forma espontânea aos demais. Para a autora, “Tanto a adesão como a reprodução [dos elementos culturais] demonstram não a liberdade dos indivíduos de os aceitar ou não, mas a eficiência do controle embutido”.

Fleury (2012) também reconhece a questão da dominação e elabora um conceito de cultura organizacional que, partindo da concepção de Schein, incorpora a dimensão do poder:

Em nossa proposta, a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 2012, p. 22)

Deve-se salientar que a cultura não ocorre de forma isolada, mas é profundamente influenciada pelo contexto em que as organizações se inserem. Neste sentido, a cultura nacional é um fator relevante a ser considerado. Um exemplo que demonstra isso de forma eloquente são algumas tentativas malogradas de empresas multinacionais de

reproduzir, em filiais brasileiras, estratégias bem sucedidas em outros países. Alexandre Borges de Freitas (2012) comenta, a esse propósito:

Assim, organizações têm descoberto que novas estratégias e práticas gerenciais têm sentido do ponto de vista financeiro ou mercadológico, mas não podem implementar estas estratégias porque requerem pressupostos e valores muito diferentes daqueles pertencentes à cultura organizacional vigente. (...) Nessa linha, se desejamos uma mudança efetiva, devemos centrar-nos nos pressupostos básicos dessa cultura organizacional e, para isso, devemos entender suas origens e raízes. (FREITAS, 2012, p. 39)

Portanto, parece não ser possível dissociar o desempenho de uma organização (e dos indivíduos que a compõem) da sua cultura, da mesma forma que a cultura organizacional deve ser compreendida no contexto maior da sociedade da qual a organização faz parte.

### **3. Aspectos culturais da administração pública no Brasil**

Carbone (2000) argumenta que “A história da administração pública no Brasil tem menos de 500 anos. Se não é muito comparado a outras culturas, é suficiente para gerar um *modus operandi* próprio.”

Bergue (2014) ressalva que a cultura organizacional no setor público não é um “bloco único, monolítico e generalizante” (p. 145). Contudo, o autor reconhece que

Alguns traços culturais de comportamento inerentes a organizações do setor público podem, em maior ou menor grau de intensidade, conforme a situação, ser generalizados, entre os quais se referem, a ênfase nas relações pessoais e de grupos; a reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências; a constância no ritmo e dinâmica de trabalho; o reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade); a valorização seletiva dos padrões formais; o corporativismo e a condescendência. (BERGUE, 2014, p. 146)

Saraiva (2002) pondera que a rigidez burocrática tende a produzir desajustes e até mesmo conflitos entre os funcionários – presos a normas imutáveis – e os cidadãos. Existe aí um paradoxo, já que, em princípio, a administração burocrática no serviço público teria sido criada para garantir maior qualidade no atendimento das demandas da população.

Se é fato que a cultura do país se faz entranhar na cultura das organizações, não poderia ser diferente quando se pensa no setor público.

Ao refletir sobre os motivos que levaram ao reiterado fracasso das tentativas de implantação de sistemas meritocráticos na administração pública brasileira, Livia Barbosa argumenta que:

O serviço público brasileiro, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia, como um valor globalizante e central. (...)

Portanto, neste momento crucial, no qual se propõe uma reforma do Estado e um novo plano de avaliação por objetivos, espero que se olhe criticamente a experiência histórica brasileira e se aprofunde o debate sobre as nossas lógicas culturais, para que o círculo vicioso que se estabeleceu entre projetos novos e velhos não implementados seja, finalmente, rompido. (BARBOSA, 1996)

Para Barbosa (1996, 2014), não basta implementar um sistema de meritocracia na administração pública (até mesmo porque ele já existe, ao menos parcialmente), se este sistema não encontrar legitimidade na prática social brasileira.

Humberto Martins (2012) sustenta que a administração pública no Brasil foi criada sob a influência de um *ethos* patrimonialista, que remonta às nossas raízes lusitanas<sup>1</sup>. Para ele, ao longo da história, tem sido buscada a implantação de formas institucionais antipatrimonialistas, tais como o padrão burocrático da administração pública e, no plano político, a democracia representativa. Contudo, o autor enxerga um “caráter dissociativo” entre política e administração: a excelência burocrática teria sido almejada ora em períodos autoritários (portanto, sem democracia), ora por meio da constituição de ilhas apartadas da interferência política.

Humberto Martins questiona em que extensão a “busca da excelência burocrática na administração pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas” (MARTINS, 2012, p. 172). Para o autor, este aspecto cultural precisa ser abordado, para que se possa melhor entender a trajetória da modernização da administração pública no Brasil e seus dilemas.

#### **4. O *ethos* do servidor público**

Para o sociólogo Pierre Bourdieu, o termo *ethos* designa “um conjunto objectivamente sistemático de disposições de dimensão ética, de princípios práticos (sendo a ética um

---

<sup>1</sup> Patrimonialismo é entendido aqui, num sentido amplo, como a “cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado” (Martins, 2012, p. 171)

sistema intencionalmente coerente de princípios explícitos)".<sup>2</sup> O autor francês também criou o conceito de “*ethos* de classe”, que consiste num “sistema de valores implícitos que as pessoas interiorizaram desde a infância e a partir do qual engendram respostas a problemas extremamente diferentes”.<sup>3</sup>

Quando aplicado à administração pública, o “*ethos* do servidor público” pode ser entendido como a visão idealizada do agente público como um profissional focado acima de tudo no bem comum e em bem servir a sociedade.

Cabe aqui invocar a visão de Max Weber sobre o *ethos* do burocrata, em contraste com o do político profissional. Para Weber, o funcionário “autêntico” não se dedica à política, mas sim à administração imparcial, baseada na obediência à norma e à hierarquia, sem contestação. Já ao político (em especial ao líder político) cabe tomar posição, ser apaixonado, assumir a responsabilidade pessoal por seus atos. Weber via na burocracia moderna uma elite dotada de forte senso ético:

A burocracia moderna, no interesse da integridade, desenvolveu um elevado senso de honra estamental, sem o qual haveria fatalmente o perigo de uma corrupção terrível e de um vulgar espírito interesseiro. E, sem essa integridade, até mesmo as funções puramente técnicas do aparato estatal seriam postas em risco.

Redman-Simmons (2009) fez uma revisão da literatura sobre o tema do *ethos* do serviço público e afirma que ele pode ser entendido como uma ideologia, um valor ou um mito. Como ideologia, suas raízes remontariam ao século XIX, quando as universidades iniciaram a treinar os jovens nos ideais da cidadania e do bem comum, que deveriam ser perseguidos, abrindo-se mão de interesses pessoais. Estas ideias remontariam a Platão e a Hegel, que defendiam a visão de que a busca do bem comum deveria se sobrepor aos interesses pessoais. Os servidores do Estado seriam, nesta perspectiva, um corpo dotado de propósitos morais e imbuído da busca desinteressada do bem comum.

Como valor, o *ethos* do serviço público forneceria o “espírito de corpo” aos agentes públicos, um senso de pertencimento e de união. Na verdade, ele é composto de uma somatória de valores, sendo o “interesse público” o maior de todos. Neste caso, não se trata de buscar apenas a eficiência, mas também a equidade social. Como mito, o *ethos* seria um conjunto de conceitos vagos e ambíguos, embora alguns autores procurem dar

---

<sup>2</sup> BOURDIEU, 2003, pp. 139-140

<sup>3</sup> IDEM, pp. 238-239

concretude ao seu conteúdo, por meio da descrição das características desejadas nos servidores públicos, tais como: altruísmo, orientação para a comunidade, imparcialidade, profissionalismo e lealdade ao bem público.

Em contrapartida a essa visão positiva, envolvendo ideais elevados, Redman-Simmons aponta que existe o lado negativo do serviço público, representado por limitações e restrições impostas pela lógica burocrática, que seria excessivamente rígida e sufocadora das iniciativas dos servidores.

Teixeira e Alves (2011) apontam que, para Selznick (1972), a identidade de uma organização se faz pela construção de um *ethos* organizacional, que lhe confere valor, define seu caráter e, assim, se transforma em fonte de gratificação pessoal e de integridade do grupo.

Quando se pensa na administração pública no Brasil, Luciano Martins (1997) ensina que, desde a reforma modernizante do Estado ocorrida na década de 1930, estabeleceu-se um “duplo padrão” na burocracia: num extremo, foi forjada uma elite burocrática com altos padrões de eficiência; no outro, formou-se um quadro de servidores de baixa qualificação, sufocado por rotinas, desmotivado e, via de regra, recrutado por indicação clientelista. Até o final da década de 30, além dos militares (que têm princípios próprios de organização), as grandes ilhas de excelência no governo federal eram o Itamaraty e o Banco do Brasil, que alimentaram, segundo Martins, “uma burocracia profissional com um *ethos* de serviço público”.

Durante o segundo governo Vargas, no início dos anos 1950, foram criadas grandes empresas estatais, cujos dirigentes, como regra geral, foram escolhidos com base no mérito técnico. Martins (1997) afirma que eles “tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do *ethos* do servidor público. Isso aconteceu, entre outras razões, porque eles percebiam-se como agentes de um *projeto nacional* de desenvolvimento liderado pelo Estado – o que eles realmente eram”.

Segundo o autor, durante o regime militar, a partir do final da década de 70, a dicotomia entre a elite e os demais membros do funcionalismo se aprofundou ainda mais, particularmente em razão da criação de um grande número de órgãos da administração indireta, relativamente independentes em relação ao poder central. Em ambos os polos, “começou a se deteriorar o *ethos* do servidor público”. No entanto, Martins reconhece

que apesar de tudo, algumas ilhas de excelência surgiram ou sobreviveram na esfera federal durante o período, e vieram a se tornar em parte “alicerces da governabilidade” na transição para o regime democrático. Para Martins, essas ilhas “mantiveram vivo o *ethos* do servidor público”.

Jorge Blascoviski Vieira (2003) concorda com a visão de que o *ethos* do servidor público, no Brasil, estaria restrito a uma elite burocrática e argumenta que, na origem da dificuldade de disseminação mais ampla deste *ethos*, estaria a forma “pragmática” de recrutamento, agravada ainda pelas baixas remunerações e pela inadequação e/ou degradação do ambiente de trabalho de grande parte dos agentes públicos. No dizer de Vieira:

Também se deve trabalhar com a hipótese de que um dos elementos de composição desse quadro é o desenvolvimento parcial de um *ethos* estruturante para o servidor público. Ele seria parcial por estar desenvolvido apenas em alguns lócus operacionais, em geral ilhas de excelências, nos quais os servidores possuem elevado grau de qualificação técnica e de remuneração salarial, o que cria as condições adequadas para expressar orgulho e a contraface da obrigação política do pertencimento.

Bresser-Pereira (2011) também identifica na alta burocracia a existência do *ethos* do servidor público:

Acredito sim que a nossa alta administração pública tem o *ethos* público: além de se preocupar consigo própria, preocupa-se com o interesse público. Os servidores são corporativos por definição, defendem os seus interesses ao mesmo tempo em que defendem o interesse geral. É uma dialética permanente. (BRESSER, 2011)

Tendo em vista que o foco deste artigo é discutir o impacto das questões culturais na implantação de modelos de gestão focados em resultados, é importante invocar a seguinte questão: a introdução de valores típicos da iniciativa privada, baseados em eficiência e competição, pode comprometer o *ethos* do serviço público? Peter John e Mark Johnson (2008) realizaram um estudo enfocando as opiniões dos agentes públicos britânicos, após as reformas administrativas promovidas sob inspiração da NGP, e concluíram justamente o contrário.

[The public service *ethos*] has been heralded by reformers as a key to public service performance, and many writers claim that has been neglected by the policies inspired by private sector management, such as contracting out, quasi markets and choice. The argument is that if public sector employers treat their employees as self-interested actors motivated by performance-related pay and punished by failure to meet targets, they will, in turn, behave in a strategic and egoistical fashion so eroding the public service *ethos* and with it the distinctive contribution of the public sector to the welfare of society at large. But these data paint a different picture: the public service *ethos* appears

to have increased rather than withered during the New Labour years. It would seem that private sector forms of management are not necessarily incompatible with sustaining the public service *ethos*. The predictions of decline based on the rise of individual self-interest are not borne out by this data.

No entanto, os autores também reconhecem que há limites para aquilo que o *ethos* do serviço público pode alcançar. Para os trabalhadores pesquisados, a segurança no emprego era um fator quase tão importante quanto o valor do serviço prestado. Além disso, não se pode esperar que este *ethos* funcione sempre como uma compensação para todas as desvantagens de se atuar no setor público, em comparação com a iniciativa privada, especialmente no que se refere a salários mais baixos e a piores condições de trabalho.

## **5. Resistência à mudança na administração pública**

A mudança cultural, segundo Freitas (1991), pode ser assim conceituada: “O que se entende por mudança cultural é a definição de um novo rumo, uma nova maneira de fazer as coisas, alicerçada em novos valores, símbolos e rituais”. Para a autora, a cultura é difícil de mudar, e quando mudada, pode provocar sentimentos de desorientação coletiva e até mesmo invadir outras instâncias privadas do indivíduo. A autora adverte que, quanto mais forte e sedimentada for a cultura de uma organização, tanto mais ela poderá representar um freio à incorporação dos processos de mudança.

O psicólogo holandês Geert Hofstede introduziu o conceito de “software mental” ou “programação mental” para explicar o funcionamento das culturas organizacionais. Carbone (2000) explica o conceito e o impacto que essa “programação” traz sobre as tentativas de mudança cultural nas organizações :

Ingressar neste software coletivo é atributo dos nativos, pois as “senhas” são de domínio cultural. A operação destes softwares coletivos só é possível se houver domínio dos significados dos símbolos e ícones presentes. “Instalar” autoritariamente outro software, além de ilegítimo, será ineficaz. É muito difícil reprogramar qualquer cultura. Mesmo porque elas estão em permanente movimento, ajustando-se em torno de um eixo que já foi estabelecido pelo tempo e pela história, uma espécie de código genético cultural, passível de adaptação, até de submissão, mas nunca de reprogramação total.

Do ponto de vista organizacional, Teixeira e Alves (2011), reportando-se às ideias de Stinchcombe (1965), destacam algumas circunstâncias que podem contribuir para a dificuldade de se operar mudanças:

Embora a institucionalização não torne a organização inerte, mudanças organizacionais se tornam difíceis quando os indivíduos criam uma

habitualidade e uma identificação com os processos e procedimentos que foram há muito estabelecidos, resultando na consagração de vários interesses. (...) Assim, as razões que levam organizações a manter um *ethos* estável seriam a força da tradição, a presença de interesses de determinados grupos que procuram manter o *status quo* e certas ideologias operacionais que se voltam para a “manutenção do que sempre deu certo” (Stinchcombe, 1965). Muitas vezes, os ambientes onde se inserem as organizações provocam impactos de diversas naturezas que trazem possibilidades de mudança. Porém, nem todas mudam, ou mudam muito lentamente. A este processo dá-se o nome de inércia organizacional: as organizações mudam de forma lenta e por processos não desejados pelos seus dirigentes (Stinchcombe, 1965).

Divergindo das visões tradicionais, Hernandez e Caldas (2001), identificaram na literatura e no senso comum cinco pressupostos “clássicos” que seriam utilizados genericamente para justificar a ocorrência da “resistência à mudança” e formularam contrapressupostos a cada um deles, conforme exposto no Quadro 4:

**Quadro 4 – Pressupostos clássicos sobre resistência à mudança e possíveis contrapressupostos**

Pressupostos	Contrapressupostos
A resistência à mudança é um fato da vida e deve acontecer durante qualquer intervenção organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A resistência é escassa/somente acontecerá em circunstâncias excepcionais.</li> <li>- Ao tentar preveni-la, os agentes de mudança acabam contribuindo para sua ocorrência ou agravamento.</li> <li>- A resistência é um comportamento alardeado pelos detentores de poder e pelos agentes de mudança quando são desafiados em seus privilégios ou ações.</li> </ul>
A resistência à mudança é maléfica aos esforços de mudança organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A resistência é um fenômeno saudável e contributivo.</li> <li>- A resistência é usada como uma desculpa para processos de mudança fracassados ou inadequadamente desenhados.</li> </ul>
Os seres humanos são naturalmente resistentes à mudança.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os seres humanos resistem à perda, mas desejam a mudança: tal necessidade tipicamente se sobrepõe ao medo do desconhecido.</li> </ul>
Os empregados são os atores organizacionais com maior probabilidade de resistir à mudança.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A resistência – quando ocorre – pode acontecer entre os gestores, agentes de mudança e empregados.</li> </ul>
A resistência à mudança é um fenômeno grupal/coletivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A resistência é tanto individual quanto coletiva – a resistência vai variar de uma pessoa para outra, em função de muitos fatores situacionais e de percepção.</li> </ul>

Fonte: HERNADES e CALDAS, 2001(adaptado pela autora)

No que diz respeito à administração pública no Brasil, para Carbone (2000), predomina uma cultura, influenciada por fatores da cultura maior do país, que apresenta diversos aspectos que dificultam as iniciativas de mudança, conforme apresentado no quadro a seguir.



### Quadro 5 – Fatores que dificultam a mudança em organizações públicas no Brasil

Fator da cultura brasileira	Decorrência para a administração pública
Burocratismo	Excessivo controle de procedimentos, com perda de foco nas necessidades dos cidadãos.
Autoritarismo / centralização	Excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório.
Aversão aos empreendedores	Ausência de comportamento empreendedor para propor mudanças no modelo vigente.
Paternalismo	Alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes.
Levar vantagem	Permanente “vingança” em relação ao Estado, visto como opressor, tirando-se vantagem da coisa pública. Prática de nepotismo e clientelismo.
Reformismo	Desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como mecanismo de proteção à tecnocracia e obstáculo às mudanças.

Fonte: CARBONE, 2000 (adaptado pela autora)

Apesar de identificar esses elementos negativos, Carbone também reconhece a existência de fatores culturais no Brasil que podem “alavancar” mudanças, a saber: flexibilidade, mobilidade, mutabilidade e alta criatividade (competências necessárias num ambiente de permanente mudança e ambiguidade nas relações sociais); boa convivência intercultural (para o autor, esta diversidade seria “potencializadora” de soluções criativas); e alegria, simpatia e festividade.

Saraiva (2002) lembra que a rigidez das normas burocráticas tende a levar a uma acomodação de interesses e, conseqüentemente, surgem os sentimentos de desmotivação, de estabilidade e de resistência a mudanças, que seriam reforçados pela isonomia salarial e pela despreocupação com os resultados.

Portanto, aspectos culturais como “burocratismo” e “aversão aos empreendedores”, apontados por Carbone, denotam uma tendência de apego ao *status quo* e conseqüente rejeição de mudanças.

Quando se pensa na implantação de modelos de gestão baseados em metas de desempenho na administração pública brasileira, Bergue aponta a tendência cultural de se resistir às propostas:

Neste particular, merece registro um aspecto cultural de acentuada relevância inerente às pessoas na Administração pública e sua 'relação' com o planejamento governamental, qual seja: a resistência à definição de metas ou objetivos de ação em razão do infundado temor relacionado às conseqüências de eventual frustração da trajetória planejada ou meta de resultado prevista. Pretende-se dizer com isso que parcela significativa das limitações impostas pelos gestores à ação planejada no setor público pode estar associada ao

impacto potencial dos insucessos na avaliação dos superiores, dos eleitores, dos diferentes segmentos políticos, dos organismos de controle, etc. (BERGUE, 2005)

Deve-se lembrar, a propósito da questão da resistência cultural, que o ministro Bresser reconhece que a ativação do modelo formulado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado enfrentou, entre outras, dificuldades que se originaram dentro da própria burocracia. Essa oposição, diga-se de passagem, não é exclusiva da burocracia nacional. Como lembra Bresser-Pereira (2011): “A França, que sempre teve uma administração pública burocrática muito capaz, resistiu muito à reforma; a Alemanha também”.

É interessante observar que, na visão de Bresser-Pereira, houve uma divergência de posições no que se refere à burocracia nacional face às propostas reformistas. De um lado, ocorreu a resistência dos setores médios e baixos do funcionalismo e de seus representantes sindicais e partidários (Bresser, 1996). Em contrapartida, a alta burocracia teria apoiado a iniciativa de reforma capitaneada pelo Mare:

Não se tratava de quebrar o *éthos* burocrático, que é fundamental, mas o burocratismo, o entendimento “ortodoxo” do que é a administração pública. Não fui totalmente bem-sucedido nessa tarefa, mas fui essencialmente bem-sucedido. Eu acabei por conquistar o coração e as mentes da alta e competente burocracia de Brasília. (BRESSER, 2014)

Por outro lado, as reformas propostas sofreram a resistência dos setores médio e baixo do funcionalismo. Esta divergência de atitudes reforça tanto a ideia do “duplo padrão” da burocracia, aludido por Luciano Martins (1997), quanto a do desenvolvimento parcial do *ethos* do servidor público na administração brasileira (Vieira, 2003):<sup>4</sup>

A resistência à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgavam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita. (BRESSER, 1996)

## **6. Estudo de caso: a Prefeitura do Município de Osasco**

Osasco é o 6<sup>o</sup> município mais populoso do Estado de São Paulo e o 26<sup>o</sup> em termos nacionais. No que se refere ao PIB, a cidade responde por quase 1% de toda a riqueza gerada no país em 2011 e ocupa a 11<sup>a</sup> posição entre todos os municípios brasileiros,

---

<sup>4</sup> Conforme já se viu no item 4 deste artigo.

sendo o 3º maior entre aqueles que não são capitais (atrás apenas de Guarulhos e Campinas).<sup>5</sup>

Apesar da expressividade da riqueza gerada, existem desequilíbrios sociais no município, especialmente aqueles derivados da desigualdade na distribuição da renda. Disso decorrem grandes desafios sociais e de gestão a serem enfrentados, que devem ser levados em consideração pela administração municipal na definição de suas prioridades e na elaboração e implantação de políticas públicas.

O atual prefeito de Osasco, Antonio Jorge Ferreira Lapas, eleito em 2012, tem feito esforços no sentido de promover o aprimoramento da gestão, visando garantir melhores desempenhos dos serviços e do atendimento à população. Para materializar este anseio, foi criada, em 2013, a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), que nasceu com a missão de promover a integração das ações de governo, impulsionar o planejamento estratégico e estimular uma gestão pública por resultados.

No primeiro ano da gestão Lapas (2013), a prefeitura de Osasco passou por um amplo processo de planejamento estratégico, com o objetivo de estabelecer as prioridades e estratégias de gestão para os quatro anos seguintes. Como insumos, utilizaram-se as demandas organizadas da sociedade e o Programa de Governo. O planejamento foi uma construção coletiva que envolveu todos os setores da administração pública municipal.

Entre os produtos deste processo, destacam-se o Mapa Estratégico da Prefeitura e o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, instrumentos que apontam as prioridades e sinalizam qual deve ser a orientação dos recursos e esforços da gestão municipal no período 2014-2017.

Com o objetivo de alcançar os princípios de uma gestão por resultados, além do PPA e do Mapa Estratégico, a Seplag trabalhou na introdução de outros três instrumentos de planejamento e acompanhamento dos resultados, a saber: os Acordos de Resultados (instrumentos de pactuação de metas entre o prefeito e os secretários municipais); as Salas de Situação (instância que se reúne periodicamente para a realização do acompanhamento dos resultados); e o sistema informatizado “MonitoraOsasco” (ferramenta que se encontra em fase de desenvolvimento e tem por objetivo permitir o acompanhamento dos projetos prioritários do governo).

---

<sup>5</sup> Fonte: IBGE.

Na elaboração do planejamento e na negociação dos Acordos, atividades capitaneadas pela recém-criada Seplag, foi utilizado o *Balanced Scorecard* (BSC), uma metodologia oriunda do âmbito empresarial, que permite realizar o planejamento estratégico e, a partir dele, priorizar metas e indicadores estratégicos e desdobrá-los para os diversos níveis da organização.

A iniciativa da prefeitura de Osasco mostra vários pontos de alinhamento com os princípios da NGP: foco em resultados; busca da eficiência na gestão dos recursos, combinada com a busca da satisfação dos munícipes; preocupação com a transparência e *accountability*; contratualização de resultados; adoção de metodologias de gestão originárias da iniciativa privada.

Uma vez superada a empreitada inicial de definir os indicadores de monitoramento e elaborar os contratos de gestão, restam ainda muitos desafios a serem enfrentados pela Prefeitura de Osasco. Entre eles, destaca-se o da mudança cultural. A questão que se coloca é: como construir uma cultura focada em resultados no âmbito daquela administração municipal?

Para ajudar na reflexão suscitada por esta pergunta, na sequência, serão apontados alguns sentimentos e opiniões manifestados por profissionais da Prefeitura do Município de Osasco, em pesquisa qualitativa realizada entre maio e julho de 2014.

Para representar a realidade da prefeitura, por indicação da Seplag, foram selecionadas as secretarias do Meio Ambiente e de Saúde, cujos titulares foram alvo de entrevistas em profundidade.<sup>6</sup> Além disso, realizaram-se grupos focais com representantes das equipes de gestão e de execução de ambas as secretarias, conforme demonstrado no quadro a seguir.

**Quadro 6 – Pesquisas primárias realizadas – técnicas e público-alvo**

<b>Técnica</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Nível de atuação</b>
Entrevistas em profundidade	Secretários	Alta gestão
Grupo focais	Equipes de gestão	Gestão intermediária
Grupo focais	Equipes de execução	Operacional

Fonte: elaboração da autora

<sup>6</sup> O Secretário Municipal do Meio Ambiente entrevistado é o jornalista Carlos Marx Alves e o Secretário Municipal de Saúde é o médico José Amando Mota.

As duas secretarias escolhidas representam realidades contrastantes do ponto de vista administrativo e por isso são ilustrativas da diversidade existente na prefeitura de Osasco. Num extremo, a Secretaria do Meio Ambiente respondeu por 0,5% dos gastos municipais em 2014 (até junho) e conta com pouco mais de 260 trabalhadores, muitos com baixa escolaridade e que executam tarefas que demandam pouca especialização. No outro polo, a Secretaria de Saúde ostenta quase 7.000 colaboradores, muitos especializados, e representa mais de 26% dos gastos municipais<sup>7</sup>. Outra diferença é que a área de saúde, até mesmo por imposições legais, possui um longo histórico de planejamento em políticas públicas, diferentemente do que ocorre com a gestão ambiental.

Um desafio a ser enfrentado pela prefeitura de Osasco consiste no fato de que a discussão sobre o planejamento e a construção de indicadores foi bastante técnica e restrita a uns poucos especialistas em cada secretaria e, por esse motivo, a totalidade dos funcionários públicos não pôde participar dela.

Deve-se explicar que, no processo de negociação e implantação dos Acordos de Resultados, foi concebida a seguinte estrutura: na Seplag foram montados o Escritório da Estratégia, que coordena e acompanha os Acordos num nível macro e o Escritório de Projetos, que monitora a execução do orçamento e das ações planejadas. Já nas secretarias, foram concebidos Escritórios Locais, compostos por três representantes (um profissional focado na estratégia da secretaria, um profissional encarregado de acompanhar o orçamento e um gerente de projetos).

Foi, desta forma, um planejamento “de gabinete” (na expressão de um profissional da Seplag) que envolveu, além do prefeito, secretários e equipe da Seplag, cerca de três técnicos de cada secretaria. A expectativa da Seplag é a de que, uma vez firmados os Acordos de Resultados, os Escritórios Locais assumam a tarefa de disseminar seu conteúdo no âmbito das respectivas secretarias, promovendo, quando necessárias, ações de capacitação sobre os conceitos envolvidos.

Não surpreende que as entrevistas realizadas tenham evidenciado lacunas na disseminação do modelo de gestão por resultados, tanto entre os gestores quanto nas

---

<sup>7</sup> Fonte: Fonte: Sistema Contábil Prefeitura do Município de Osasco. (disponível em <<http://200.186.90.230:9005/PortalTransp/servidor.jsp>> - acesso em 31/08/2014)

equipes de execução das secretarias, conforme se percebe nas manifestações transcritas abaixo:

A gente é envolvido tanto no operacional, que certas coisas ‘acaba’ não chegando. Quando chega ‘prá’ gente, chega meio falha.

Na secretaria de Obras, eu não vejo como Obras tem hoje estratégia, uma estrutura, para dar conta de levar essas informações para o pessoal que faz a varrição de rua, por exemplo. Como é que aquela mulher que ‘tá’ varrendo a rua na Praça Padroeira, no centro de Osasco, vai deter essas informações e vai saber que ela faz parte de um todo e que tem o objetivo de ter um resultado muito maior?

Foi possível observar a ocorrência de desconhecimento sobre as metas almejadas nos diversos níveis hierárquicos pesquisados, com destaque para as equipes de execução:

Desde o ano passado que teve essa meta aí? ‘Prá’ gente isso não foi esclarecido. Aí é que tá. A gente, como operacional, isso não foi jogado ‘prá’ gente.

Eu gostaria de participar, de estar por dentro de tudo isso.

Essa meta eu não sabia, sinceramente. Essa meta eu não sabia. Eu fiquei sabendo, na verdade, esta semana (...) Mas, até então, eu, particularmente, eu não sabia.

O instrumento do Acordo de Resultados também se demonstrou pouco conhecido junto às equipes operacionais de ambas as secretarias estudadas:

Eu até tenho [conhecimento sobre a existência do Acordo de Resultados], porque, no setor que eu trabalho, tem uma pessoa que acompanha isso, mas eu não conheço. Só sei que ele existe.

Nós não conhecemos [o Acordo de Resultados]. Não sei do que se trata isso daí. O que sabemos é que temos serviços a oferecer e queremos saber o que de mais imediato, o que é prioridade ‘prá’ aquela população, para tentarmos fazer com que isso se resolva.

A distância entre o que foi planejado e as rotinas do dia-a-dia se traduz, por exemplo, em manifestações que dissociam os Acordos de Resultados do planejamento da própria secretaria:

O Acordo de Resultados não saiu de nós. Todas as diretrizes, o desenho, os indicadores, as metas, o desenho todo saiu da Seplag. Eles só nos chamaram para endossar o que eles tinham criado lá com o Acordo de Resultados. (...) Todo o desenho do Acordo de Resultados surgiu para nós em uma data específica, o instrumento Acordo de Resultados.

Quando eu fui chamado para participar, o instrumento já estava pronto. Fomos chamados para que fosse apresentado e para participar do monitoramento.

Parece ter-se criado, ainda que involuntariamente, uma clivagem entre o corpo técnico envolvido diretamente no processo do planejamento e o restante dos trabalhadores, uma distância que precisará ser diminuída, sob pena de se formar, no que se refere à

compreensão do modelo de gestão, uma “ilha de excelência” técnica, apartada culturalmente do restante da burocracia.

A necessidade de reduzir essa assimetria de informações foi reconhecida por alguns entrevistados:

E aí só vai impactar na ponta se quem elaborou – todas as secretarias, eu estou falando – se quem fez a elaboração de todo este processo e hoje detém as informações dentro da secretaria criar uma estratégia para levar esta informação adiante.

(...) E isso é realmente uma falha entre o corpo técnico que detém a informação, que conseguiu receber essas informações e quem assinou [o Acordo de Resultados], de levar isso para o pessoal da ponta (...).

Outro aspecto que merece atenção é que a mudança cultural não pode simplesmente ser implantada “de cima para baixo”. A esse propósito, vale invocar a advertência feita por Freitas (2013):

(...) a cultura, se aliada, pode facilitar a transformação organizacional, sem maiores danos, rumo a novos valores, mas ela também pode ser um freio forte se a mudança for simplesmente imposta pela cúpula ou se ela for operada sem o conhecimento e cumplicidade dos diversos grupos organizacionais estratégicos para a implementação de uma nova filosofia ou mentalidade. (FREITAS, 2013, p. 61)

Portanto, é preciso desenvolver meios para que tanto as equipes de gestão quanto as de execução se sintam envolvidas na construção e partícipes do novo modelo que se quer implantar. Essa é, aliás, a visão de alguns entrevistados:

Quando vem de cima e você tem que fazer algo só direcionado, você não se vê ali. Que instrumentos são estes que a gente precisa fazer para a gente avançar mais, para gente responder mais, a gente ter um sentimento... não só um sentimento, mas uma materialização de que a gente faz coisas e que a gente pode por uma meta depois da outra e caminhar nesta direção.

Eu quero fazer uma avaliação. O que é complicado é quando você pactua algumas coisas, quando quem vai efetivamente executar não faz parte deste acordo. E acaba ficando uma coisa um pouco complicada. É claro que existem ações que a gente faz no dia-a-dia. Mas talvez não se pactuassem aquilo. Talvez se pudesse pactuar alguma outra coisa. Então, o que é complicado é isso, é ficar longe de quem realmente vai executar.

Para garantir a adesão e a cumplicidade das equipes, o próximo passo deverá ser a comunicação e disseminação dos objetivos pactuados entre o prefeito e os secretários para todos, até alcançar os indivíduos que trabalham na ponta. Esta é uma tarefa que deverá ser empreendida pelas lideranças. Alguns entrevistados, inclusive, defendem o envolvimento pessoal dos próprios secretários na comunicação:

Eu acho que, assim, justamente por causa da importância dessas metas, eu acho que, desde o início, desde a primeira reunião que o secretário teve, (...) deveria ter feito, sim, uma reunião com todo o mundo. (...) Eu acho que

deveria, sim, faltou e ainda ‘tá’ em tempo ainda do secretário fazer uma reunião com todo o mundo da secretaria e explicar que isso aí ‘tá’ acontecendo, porque muita gente não sabe o que ‘tá’ acontecendo e é importantíssimo, não é?, para atingir.

É interessante ser passado por ele [secretário], porque ele exige isso também, ele cobra (...). Mas tem que saber o porquê ele ‘tá’ cobrando, qual é a meta, o objetivo daquela cobrança.

O desdobramento da estratégia em ações dos empregados em todos os níveis é outro ponto em que é possível avançar:

Esse é um problema nosso, é um problema que todas as secretarias estão enfrentando: a falta (...) dessa abertura que vai até a equipe de ponta (...) Em cima disso, a gente tem dificuldade para fazer com que este plano, este Acordo de Resultados aqui, fique mais transparente, para que todo mundo da equipe se envolva e saiba: ‘o [nome do empregado] lá, dentro do Acordo de Resultados, o papel dele é esse, e a gente tem que cumprir com esta demanda aqui de trabalho. Ainda não aconteceu.

Fazendo eco ao pensamento de autores como Carbone e Saraiva, mencionados no tópico anterior, alguns entrevistados identificam a “resistência à mudança” como um traço cultural forte entre parte dos servidores da prefeitura:

Eu sinto uma dificuldade muito grande no profissional servidor quando nós temos mudanças, inovações. E a gente tem, claro, sempre as melhores intenções possíveis, porque nós estudamos muito antes para trazer esses trabalhos novos. Eles têm uma resistência absurda. A gente nem inicia um trabalho e eles já estão reclamando, dizendo que não vai dar certo, que nós estamos perdendo tempo.

Principalmente quando se trata de um novo. Quando você já tem [o conhecimento] e você quer aprimorar, eles aceitam melhor. Agora, quando vem a novidade, porque precisamos acompanhar este mundo, que está moderno, que muda a todo instante, eles não querem, eles querem ficar naquela zona de conforto, porque é mais fácil, não preciso me esforçar tanto. “Quem que é esta moça que está chegando aqui, trazendo tanta mudança no meu trabalho?”

A maioria dos funcionários são efetivos e, quando eles são efetivos, eles são mais resistentes.

Para vencer essa resistência, há o entendimento de que é possível transformar pelo exemplo, um conceito que, na visão dos entrevistados, se aplica também – e principalmente – às lideranças:

Se eu quero mudar o outro, eu tenho que fazer aquele espaço que eu ocupo um espaço que irradie realmente a minha satisfação para que ele queira saber como que eu faço, porque eu tenho tanto entusiasmo e, talvez, com o tempo, ele me conhecendo e sabendo por que eu trabalho dessa forma, ele consiga ter algum interesse.

Apesar das dificuldades e desafios apontados, deve-se observar que a cultura focada em resultados parece ter potencial para florescer em Osasco. Percebe-se que a ideia de



atribuição de metas foi avaliada favoravelmente por profissionais entrevistados de diferentes níveis hierárquicos em ambas as secretarias:

O planejamento passa a ser um instrumento muito importante. Primeiro, pela palavra ‘resultado’. E sem resultado não se chega a lugar nenhum. (Secretário de Saúde)

É preciso que as pessoas entendam o porquê do monitoramento. Acho que é uma grande ferramenta. Eu creio que, para quem está na ponta, este norte ajuda mesmo. A gente precisa saber aonde a gente quer chegar.

A meta dá uma direção. (...) No começo, eu me sentia meio perdido, quando eu entrei aqui e acho que, com meta, você consegue trabalhar, você consegue estabelecer (...) Então, você consegue estabelecer uma rotina planejada (...) Não é uma coisa perdida. (...) Se você já tem a meta, tudo conversadinho, você cumpre a sua função aqui dentro.

Também se nota o entendimento, ao menos de alguns profissionais que atuam na execução, de que estabelecer metas é um mecanismo que permite criar alinhamento entre os indivíduos e as equipes, além de conferir significado ao trabalho do dia-a-dia:

Você precisa saber onde você precisa chegar. Então, assim, eu preciso dar o atendimento, precisa que cada um faça a sua parte.

Tem que alinhar algumas coisas, justamente que tem essas metas, ‘prá’ todo mundo saber o que tem que fazer, não ficar perdido. (...) Se você tem as metas escritas ali, cada um tem a sua direção e a gente forma um time, um ambiente gostoso.

Outro aspecto que transparece nas entrevistas é o início de uma tomada de consciência no sentido de que o estabelecimento de metas e o consequente desafio de alcançá-las leva ao aprendizado e à inovação. Assim, alguns entrevistados começam a ser dar conta de que o monitoramento contínuo dos resultados propicia a análise crítica das próprias ações do dia-a-dia, visando verificar se elas estão efetivamente produzindo os efeitos esperados.

Eu posso falar por mim? A questão da meta eu acho fundamental, porque você trabalha com mais responsabilidade. Você fala: ‘hoje eu alcancei a meta’. Então, ano que vem eu vou trabalhar melhor, para ultrapassar esta meta.

As metas são vistas como indutoras do crescimento, ou seja, a busca pelo alcance dos objetivos pactuados leva as pessoas à ação e os resultados, como decorrência, vão-se consolidando ao longo do tempo:

Eu acho bom [ter meta], porque dá incentivo. (...) A gente tem meta de cumprir (...), a gente sabe que tem que cumprir. (...) Isso eu acho um incentivo, porque a gente vê – estou no [nome do projeto] desde o início – então eu comecei a ver ele crescer. A gente atingindo as metas, a gente vê ele ir ‘prá’ frente cada dia, isso é satisfatório. (...) No trabalho que eu desenvolvo, eu acho [bom ter metas] porque você consegue ver ele indo para a frente, cada vez mais.

A pactuação das metas é também um processo de “autoconhecimento”, seja no nível institucional, seja no pessoal, já que, uma vez que as metas são definidas e acompanhadas, as equipes e os indivíduos passam a se conscientizar das “entregas” que eles produzem e da importância do seu trabalho, que deixa de ser visto isoladamente, para ganhar sentido num contexto maior. Nas palavras dos entrevistados:

A partir do momento que se organiza a produção em metas e instrumentos de medição, será possível reconhecer com maior clareza a produção que se faz e o que é possível avançar a partir dessa organização e contextualização.

Eu acho que este entendimento de que o que eu faço é importante e tem impacto lá, para isso que o prefeito está dizendo que é importante ter no Acordo de Resultados, esta liga é também uma questão que pode trazer uma motivação diferente.

Percebe-se, portanto, que o movimento de valorização do planejamento capitaneado pela Seplag e a introdução do modelo de gestão por resultados levou as partes envolvidas a refletirem criticamente sobre o processo. Outro fator positivo é que, pelo menos no que se refere aos profissionais dos Escritórios Locais que participaram da construção dos Acordos de Resultados, a necessidade do desdobramento das metas para todos dentro da administração do município está bem clara:

Então o Acordo, este Acordo, impacta no trabalho de todo o mundo, desde o pessoal da equipe de plantio e de jardinagem, por exemplo, porque tem um item lá, que ‘tá’ escrito assim: ‘ampliação de corte e poda e embelezamento da cidade’. E aí o seu trabalho da parte de jardinagem e paisagismo, quando você entra com os projetos e depois outra pessoa vai executar (...) todo esse trabalho que vai estar acontecendo em cadeia, reflete no prefeito.

O PPA, ele era feito de uma forma menos envolvente do que aconteceu este ano. Então, o [prefeito] Lapas, quando ele chegou, ele quis dar um perfil novo, de método de trabalho, onde agora todo mundo tem uma meta de plantio, de corte, de poda, de laudo a fazer (...) O que eu estou querendo mostrar ‘prá’ vocês é a cadeia que foi criada, onde a equipe toda ‘tá’ envolvida e é algo que agora nós estamos sendo muito mais cobrados.

Um conteúdo que surge nas manifestações dos profissionais, de distintos níveis hierárquicos, é a presença do *ethos* do serviço público, como um fator de motivação. Uma fala recorrente entre os entrevistados da Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente foi a de que poder “ajudar a resolver problemas dos munícipes” é um fator motivador, identificado com o “espírito público”.

O *ethos* também se traduz pela ideia de “vocação”, especialmente entre os profissionais da área de Saúde:

Planejar e, ao mesmo tempo, ir conscientizando cada servidor da sua importância, principalmente tendo aí a ideia de vocação. Quem vem para a Saúde tem de ser vocacionado. (Secretário de Saúde)

Uma das coisas que me traz muita tristeza é a falta de vocação da maioria dos profissionais da saúde. Então, assim, ‘tá’ ali só pelo salário. Eu acho que tão triste trabalhar só por um salário, só por isso, ‘prá’ pagar conta.

A gente continua na equipe por ideal (...) Nós trabalhamos com carro próprio, a gente vai fora do horário.

A satisfação de perceber que o trabalho executado repercute na vida da cidade, seja no presente, seja para as gerações futuras, é outra face que se relaciona com o *ethos* do servidor público:

Aí você começa a enxergar esse tipo de resultado, vamos chamar assim. Você vê que está provocando na cidade uma mudança. No caso da gente que mexe com árvore, mais especificamente, uma mudança do futuro. (...) Então, você dá um corte, mas com esta substituição, você pensa: ‘que árvore eu vou encontrar aqui, que vai estar boa daqui a 10, 15 anos?’ (...) Você olha para o passado e percebe que já provocou a mudança na cidade. (...) Então, este sentimento te traz uma satisfação, você deixou sua marca. Você vai mudar a cara da cidade, dependendo da forma que você tratar as árvores. (...) E você percebe que você fez aquilo, você e a equipe que trabalha com você. Isto traz uma satisfação de estar envolvido com a cidade e com o aspecto ambiental.

Alguns entrevistados acreditam que a questão da especificidade da missão de quem se dedica ao serviço público poderia ser melhor cultivada:

E a questão de ‘ser servidor’ é uma coisa que a gente não trabalha muito com os servidores. Então, assim, por que eu escolhi? Por que eu fui escolhido para ser? Porque, às vezes, a gente acaba escolhido, também. A gente acaba não escolhendo.

Num processo seletivo, por melhor que ele seja, não garante a contratação de gente comprometida. Fica muito no individual, como algo que é intrínseco, vem da pessoa, ela gosta ou não do que faz. (...) Mas, no coletivo, a gente vai construindo instrumentos de comprometimento com alguma coisa. Como a gente resgata o sentido do que é ser servidor público. Como é que a gente traz de novo a questão para o que é público. Trabalhamos dentro de uma política pública, que produz um bem, que busca produzir bem comum. No coletivo do trabalho você pode ir criando ferramentas e instrumentos que pactuem coisas.

Outro aspecto cultural que emergiu com bastante força das entrevistas foi a do espírito de equipe. Em alguns casos, os colegas de trabalho são equiparados até mesmo a uma família:

Não é um trabalho de um só. Se não tiver a participação de todos, você nunca vai conseguir chegar naquele objetivo.

Trabalho em equipe me satisfaz. A equipe com quem eu trabalho é uma equipe forte e a gente consegue estar desenvolvendo um trabalho bom.

A gente forma um bom time lá. (...) A gente fica praticamente amigos.

Eu me sinto, assim, da família. Eu gosto do que faço.

Um dos entrevistados, que possuía experiência profissional anterior na iniciativa privada, comentou que um aspecto que lhe agradava na prefeitura, em comparação às

empresas onde ele havia trabalhado antes, era a ausência do forte espírito competitivo que predominava naquelas organizações.

É interessante observar que, neste aspecto, Caio Marini Ferreira defende justamente que, ao se introduzir conceitos empresariais na administração pública, se tenha o cuidado de evitar a implantação de modelos de avaliação de desempenho que contribuam para gerar a competição predatória entre os empregados. Ao invés, a cooperação é um valor a ser perseguido:

Finalmente, no campo da avaliação do desempenho dos recursos humanos, será fundamental proceder a modificações significativas. Não faz mais sentido aquela avaliação tradicional focada no desempenho individual. Esta postura induz à competição selvagem que em nada ajuda o desenvolvimento das organizações. Neste campo a tendência tem sido a de vincular o desempenho mais às equipes que ao indivíduo, num espírito muito mais de cooperação que de competição. (FERREIRA, 1996)

Finalmente, é possível retomar aqui a discussão proposta por Humberto Martins (2012) sobre a dissociação, ao longo da história nacional, entre burocracia e política. Do ponto de vista de alguns entrevistados, existe a expectativa de que o modelo de gestão por resultados possa contribuir para o melhor equilíbrio entre a perspectiva técnica e o viés político da administração pública. Isso não significa deixar de atender as demandas políticas, mas de estabelecer critérios técnicos, com base nas metas pactuadas, para fazer a priorização dos prazos e recursos.

Questionados sobre a perspectiva de continuidade do novo modelo de gestão que começou a ser a construído pelo atual prefeito, um dos gestores entrevistados assim se posicionou:

É um planejamento no tempo do governo. Então, não necessariamente é uma garantia de continuidade. Então, se isso estiver alicerçado nas pessoas que continuam, independente de acontecer mudança ou não mudança na gestão, eu acho que a gente tem uma garantia maior.

Um fator-chave para a garantia desta continuidade seria, desta forma, o fortalecimento das equipes, visando solidificar na base os alicerces do novo modelo. Neste sentido, há a expectativa de que o concurso público, aberto em meados de 2014 para o preenchimento de mais de 3.200 vagas (após um hiato de muitos anos), possa criar quadros burocráticos estáveis.

## 7. O *Balanced Scorecard* como ferramenta de mudança cultural

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma ferramenta de gestão estratégica desenvolvida por Robert S. Kaplan e David P. Norton, no início dos anos 1990, a partir da ideia de que os indicadores financeiros isoladamente não são suficientes para avaliar o desempenho das empresas.

A proposta do *Balanced Scorecard* (“Indicadores Balanceados de Desempenho”, numa tradução livre) é a de reunir um conjunto equilibrado de indicadores financeiros e operacionais, que possibilitem uma visão rápida, porém abrangente, da empresa em sua totalidade. Assim, o BSC busca conciliar indicadores financeiros com indicadores operacionais.

Em sua proposta original, Kaplan e Norton preconizaram que o desempenho da empresa seja acompanhado – de forma integrada – sob quatro importantes perspectivas, que correspondem a quatro questões básicas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

**Quadro 7 – As 4 Perspectivas do *Balanced Scorecard***

Perspectivas	Questões
Do cliente	Como os clientes nos veem?
Processos Internos	Em que devemos ser excelentes?
Inovação e aprendizado	Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor?
Financeira	Como parecemos para os acionistas?

Fonte: KAPLAN e NORTON, 2004a (adaptado pela autora)

O BSC ajuda a orientar as opções estratégicas, favorecendo a visão integrada e a priorização das diferentes iniciativas e ações da empresa. Além disso, ao contrário dos indicadores financeiros tradicionais, o BSC não se foca apenas nos resultados passados, mas mira também no presente e no futuro, ao destacar o aprendizado e a melhoria contínua.

O BSC demonstra a importância dos indicadores e instrumentaliza o acompanhamento do desempenho, incorporando a mensuração ao processo gerencial. Além disso, a sua elaboração conduz à integração entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário, assegurando, desta forma, os recursos necessários para suportar a estratégia.

Os Mapas Estratégicos foram desenvolvidos a partir da metodologia do BSC e são “uma representação visual dos objetivos críticos da empresa e das relações cruciais entre eles, impulsionando o desempenho da organização”. Por meio dos Mapas Estratégicos, é possível demonstrar como a organização pretende converter suas “iniciativas e recursos – inclusive ativos intangíveis, como cultura organizacional e conhecimento dos empregados – em resultados tangíveis”. (KAPLAN e NORTON, 2004a, p. 100) No Mapa Estratégico, são inseridos os componentes do BSC de uma organização, nas suas diferentes perspectivas, com as respectivas metas e indicadores, numa demonstração de causa e efeito em que os resultados pretendidos se conectam com os vetores do desempenho.

Quando se pensa na gestão pública, torna-se necessário fazer algumas adequações na “arquitetura” original do BSC. Kaplan e Norton sugerem que as entidades governamentais coloquem, no alto de seu BSC, objetivos abrangentes que traduzam seus propósitos de longo prazo (sua “missão”).

Enquanto, nas empresas, a perspectiva financeira é aquela que traduz o valor gerado aos acionistas e se situa no alto do Mapa Estratégico, nos órgãos de governo, são os contribuintes/eleitores (“clientes”) que devem ser colocados no ponto mais alto da hierarquia. Afinal, a prestação de serviços eficazes à população é uma das razões da existência da administração pública. Isso não impede que os indicadores financeiros sejam também destacados (lado a lado com os indicadores da perspectiva do cliente), para demonstrar aos contribuintes a importância da boa gestão dos recursos arrecadados.

Para Kaplan e Norton “o *balanced scorecard* apresenta os melhores resultados quando é utilizado para induzir o processo de mudança” (2004a, p.45). Os autores sustentam que, mais do que um projeto de mensuração, o BSC é um programa de mudança. Portanto, a metodologia escolhida pela prefeitura de Osasco para a elaboração do seu planejamento estratégico já traz a potencialidade de induzir a mudança cultural. Cabe investigar o que pode favorecer e o que poderá dificultar a transformação almejada.

Deve-se destacar que a transição da gestão burocrática para o modelo gerencial em Osasco não se fará apenas com a introdução de mecanismos gerenciais (tais como o BSC e os Acordos de Resultados), por mais bem elaborados que eles sejam. Kaplan e Norton (2000) ensinam que um dos princípios das organizações orientadas para a

estratégia é “transformar a estratégia em tarefa de todos”, o que significa engajar toda a organização com os objetivos pretendidos.

Para que isso de fato aconteça, é preciso promover mudanças na cultura da organização, pois ela subjaz às atitudes e decisões das pessoas que a compõem. A esse propósito, Alexandre Freitas (2012) afirma que, as organizações

Cada vez mais, reconhecem que seu sucesso não depende apenas de mudanças nas estruturas da organização, como padrões de autoridade, divisão do trabalho, métodos de controle, formas de comunicação interna etc., mas fundamentalmente das mudanças em atitudes e percepções de seus indivíduos. Por sua vez, formas de agir e perceber são representações de pressupostos de valores culturais de uma organização. (FREITAS, 2012, p. 39)

Kaplan e Norton reconhecem a importância da cultura organizacional para o sucesso das estratégias pretendidas:

A cultura reflete as atitudes e os comportamentos predominantes que caracterizam o funcionamento de um grupo ou organização. “Moldar a cultura” é em geral a prioridade mais citada na seção de aprendizado e crescimento de nosso banco de dados do Balanced Scorecard. Os executivos geralmente acreditam que (1) a estratégia exige mudanças básicas na maneira como conduzimos os negócios, (2) a estratégia deve ser executada pelos indivíduos em todos os níveis da organização e (3) como pré-requisito para tais mudanças, novas atitudes e comportamentos – cultura – serão necessários em toda a força de trabalho. (KAPLAN e NORTON, 2004b, p. 287)

Para os criadores do BSC, os objetivos de mudança cultural mais comumente perseguidos pelas organizações são os seguintes: (1) Orientação para os clientes; (2) Inovação e disposição para o risco; (3) Produção de resultados; (4) Compreensão da missão, da visão e dos valores; (5) Senso de responsabilidade; (6) Comunicação aberta; e (7) Trabalho em equipe (KAPLAN e NORTON, 2004b).

A elaboração do Mapa Estratégico pode auxiliar na construção do alinhamento entre os ativos intangíveis e a estratégia organizacional. Kaplan e Norton (2004b, p. 212) recomendam a criação de uma “agenda de mudança organizacional”, quando a estratégia demandar alterações nos valores culturais, seja no que se refere à perspectiva interna da organização (por exemplo, foco nos resultados), seja na perspectiva externa (por exemplo, foco nas necessidades dos cidadãos).

É essencial destacar o papel que deve ser exercido pela liderança no processo de mudança cultural. Conforme lembram Kaplan e Norton:

A capacidade da liderança, sobretudo na gestão da mudança de transformação, é requisito fundamental para converter-se em organização

orientada para a estratégia. A mobilização e o foco de toda a força de trabalho são imprescindíveis para a mudança bem-sucedida. Um quadro de líderes eficazes energiza e sustenta o programa transformacional. (KAPLAN e NORTON, 2004b, p. 295-296)

No caso da prefeitura de Osasco, a pesquisa evidenciou a existência de lacunas de disseminação e de desdobramento das metas junto às equipes das secretarias. Os idealizadores do BSC ensinam que é preciso traduzir os objetivos estratégicos em metas e indicadores tangíveis, que decorram da ação dos empregados e possam ser decompostos em tarefas locais. Este passo, contudo, ainda não foi dado pela prefeitura de Osasco.

O processo de mudança cultural – do foco em processos para o foco em resultados – foi iniciado pelo nível da alta gestão (prefeito, secretários e uma pequena equipe nas secretarias) e materializado nos Acordos de Resultados. O próximo passo deverá ser a disseminação para as equipes, até alcançar os indivíduos que trabalham na ponta.

Cabe, portanto, empreender o processo de educação e comunicação, tarefa que deve partir da liderança. A esse propósito, refletindo sobre as experiências de reforma do Estado no Brasil e em outros países, Caio Marini Ferreira (1996) pondera que

Se não houver uma clara e objetiva declaração de missão, e um alto grau de compartilhamento junto às pessoas, não haverá condições favoráveis para implementar a mudança. (...) Como conseqüência, será necessário realizar um amplo programa de sensibilização, buscando assegurar o comprometimento das pessoas, além da capacitação dos quadros para a nova realidade da administração pública.

Essa nova realidade exigirá uma nova gerência. Mais do que gerência, liderança, pois o novo contexto caracterizado por profundas transformações, vai demandar habilidades de negociação e administração de conflitos. (FERREIRA, 1996).

Baseando-se nas ideias do americano Peter Senge, Ferreira (1996) destaca três funções básicas a serem assumidas pelo dirigente, no contexto de um novo modelo de liderança: a) o dirigente como projetista, cuja atuação deve se dar desde a etapa de projeto na organização; b) o dirigente como guia, isto é, orientador dos diversos objetivos da sua equipe, rompendo a separação tradicional entre planejadores e executores; e c) o dirigente como professor, responsável pela promoção das condições de aprendizagem e desenvolvimento das habilidades dos componentes da equipe.

Ao analisar os princípios que levam as organizações a se tornarem focadas na estratégia, Kaplan e Norton (2001) identificaram que o fator mais importante é o envolvimento ativo da liderança. Para os autores, “Se as pessoas no topo não atuarem como líderes



vibrantes do processo, as mudanças não ocorrerão e a estratégia não será implementada, perdendo-se a oportunidade de desempenho extraordinário” (p. 26)

Neste sentido, o prefeito Lapas tem demonstrado em diversas oportunidades sua crença no novo modelo e não hesita em cobrar até mesmo publicamente o empenho dos secretários, além de participar pessoalmente das Salas de Situação (momento em que os secretários prestam contas de seus resultados). Analogamente, também os secretários entrevistados demonstraram o propósito de cobrar continuamente de suas equipes o alcance das metas pactuadas:

Todo dia a gente lê o Acordo de Resultados. E vamos cobrar. (Secretário de Saúde)

Uma vez iniciado o processo de mudança, é preciso acompanhá-lo por meio de um modelo de governança. Para Kaplan e Norton (2004b), os objetivos referentes à mudança dos valores culturais devem ser traduzidos em ações e monitorados regularmente por meio de indicadores, dentro da perspectiva Aprendizado e Crescimento.

Destaque-se que, neste processo de educação e comunicação, um fator favorável para a prefeitura de Osasco é que o próprio BSC e o Mapa Estratégico podem – e devem – servir como instrumento para o alinhamento e a disseminação da estratégia junto ao público interno e até mesmo externo. Uma oportunidade de melhoria seria a introdução de indicadores referentes à mudança cultural pretendida no BSC e no Mapa Estratégico.

## **8. Considerações finais**

Ao implantar um modelo de gestão por resultados, por meio da utilização do BSC e da celebração de Acordos de Resultados, a Prefeitura do Município de Osasco demonstrou alinhamento com os princípios propugnados pela chamada Nova Gestão Pública, que se constitui num conjunto de práticas e princípios administrativos formulados no contexto da crise do Estado e da sua burocracia tradicional, nos anos 1980.

Contudo, a introdução de mecanismos gerenciais, por si sós, não é suficiente para garantir o sucesso na transição da gestão burocrática para o modelo gerencial pretendido. É necessário “transformar a estratégia em tarefa de todos”, o que significa envolver toda a organização no processo estratégico.

Na metodologia do BSC, é necessário traduzir os objetivos estratégicos em metas e indicadores, que decorram da ação dos empregados em suas tarefas locais. Contudo, a pesquisa primária realizada com os secretários e representantes das secretarias do Meio Ambiente e de Saúde evidenciou que há lacunas de disseminação e de desdobramento das metas junto às equipes.

Mais do que desdobrar as metas, é preciso empreender um esforço coordenado de educação e comunicação, tarefa que compete à liderança, especialmente neste caso, em que é necessário promover uma mudança cultural – do foco em processos para o foco em resultados.

A gestão da mudança obviamente não é uma tarefa simples, mas ela deve ser enfrentada para que se possa lograr sucesso na empreitada, pois o aspecto cultural precisa ser considerado quando se quer introduzir novas práticas gerenciais. Muitas vezes, o que determina o fracasso de iniciativas desse tipo não são propriamente as questões estruturais e materiais em que as mudanças são ativadas, mas fatores subjacentes, de natureza cultural.

Quando se deseja uma mudança efetiva, é preciso identificar os pressupostos básicos da cultura organizacional, o nível que Schein denominou de “suposições básicas” e que, para ele, constitui a “essência da cultura” e confere o verdadeiro significado aos demais níveis, mais aparentes e superficiais.

Para prosperar, as mudanças precisam legitimar-se frente aos valores socialmente partilhados pelo grupo e, muitas vezes, pela própria sociedade, já que a cultura organizacional se insere num contexto social maior. Exemplo disso foram as resistências encontradas no seio de parte do funcionalismo federal e de outros grupos, quando se tentou implantar o novo modelo de gestão pública elaborado pelo Mare, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no final dos anos 1990. Apesar de formalizadas por meio de emenda constitucional, as propostas não conseguiram efetivar-se de maneira cabal.

No caso da prefeitura de Osasco, nota-se que, embora os servidores identifiquem elementos culturais de resistência à mudança dentro da organização, estão presentes fatores favoráveis, que podem ser utilizados pela alta gestão para fomentar as mudanças pretendidas, tais como: bom nível de compreensão do novo modelo por parte dos gestores de nível intermediário; boa aceitação, pelas equipes, do estabelecimento de

metas, como elemento norteador das tarefas do dia-a-dia; engajamento das equipes com o trabalho e presença de elementos caracterizadores do *ethos* do serviço público como fator motivador.

Outro aspecto positivo é que a própria metodologia escolhida para a elaboração do planejamento estratégico e dos Acordos de Resultados, o *Balanced Scorecard*, pode ser utilizada, juntamente com o Mapa Estratégico, para auxiliar na tarefa de disseminação do novo modelo de gestão e da estratégia pretendida. O BSC também pode ser utilizado como ferramenta para efetuar a governança do processo de mudança cultural, por meio do estabelecimento e acompanhamento de indicadores que reflitam esse objetivo.

Para finalizar, cabe invocar a reflexão de Caio Marini Ferreira, que sintetiza o desafio da mudança cultural: não se trata simplesmente de mudar a organização, mas, essencialmente, de mudar as pessoas que a compõem e lhe dão existência:

Implementar processos de transformação organizacional tem, no desenvolvimento das pessoas seu fator chave de sucesso, representa a âncora deste processo: eu não mudo as organizações, mudo as pessoas, que promovem processos de mudança organizacional. (FERREIRA, 1996)

## Referências Bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997, 52 p. Disponível em:

<<http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/handle/1/556/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 07/07/2014.

BARBOSA, Lívia. Meritocracia e sociedade brasileira. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 1, jan-fev 2014. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12/08/2014.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140108>.

\_\_\_\_\_. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **RSP-Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, set-dez 1996. Disponível em:

<[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=1771](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1771)>. Acesso em 12/08/2014.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações públicas. **Revista Análise**. Porto Alegre: PUC/RS, v. 16, n. 2, ago-dez 2005, pp. 265-284. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/274>>. Acesso em 29/06/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Transição, consolidação democrática e revolução capitalista. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n.º 2, 2011, pp. 223 a 258. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a01.pdf>>. Acesso em 09/07/2014>.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, n. 1, jan-abr 1996. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em 06/07/2014.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **RAP-Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, 2000. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273/4864>>. Acesso em 11/08/2014.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 4, out-dez 2002, p. 31-52. Disponível em:

<[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-%20Marini,Caio53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-%20Marini,Caio53(4).pdf)>. Acesso em 16/08/2014.

\_\_\_\_\_ Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120. n. 3, set-dez 1996, pp. 5-33. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Marini,Caio47\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Marini,Caio47(3).pdf)>. Acesso em 16/08/2014.

FLEURY, Maria Tereza Leme et al. **Cultura e poder nas organizações**. 2ª ed., 16ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2012.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Cultura organizacional: os modismos, as pesquisas, as intervenções uma discussão metodológica. **RA-Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 24, n. 1, jan-mar 1989. Disponível em: <[http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=602](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=602)>. Acesso em 12/08/2014.

\_\_\_\_\_ Estórias, Mitos, Heróis - Cultura Organizacional e Relações do Trabalho. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 27, n. 4, out-dez 1987. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75901987000400003.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901987000400003.pdf)>. Acesso em 11/08/2014.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços brasileiros de uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. Caldas (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. 1ª ed., 11ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 38-54.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. 1ª ed., 5ª reimpressão. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

\_\_\_\_\_ Cultura organizacional: grandes temas em debate. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 31, n. 3, jul-set 1991, p.73-82. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol31-num3-1991/cultura-organizacional-grandes-temas-em-debate>>. Acesso em 11/08/2014.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P.. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo , v. 41, n. 2, jun 2001 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902001000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902001000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 23/08/2014 ago. 2014. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902001000200004>>

KAPLAN, Robert S. e NORTON. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004a, 11ª edição, 14ª reimpressão.

\_\_\_\_\_ **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b, 20ª reimpressão.

\_\_\_\_\_ **Organização orientada para a estratégia: como as empresas prosperam no novo ambiente de negócios**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, 20ª reimpressão.

\_\_\_\_\_ **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, 32ª reimpressão.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, jul-ago 2014, pp. 1051-1070. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30920/29738>>. Acesso em: 17/08/2014.

MACÊDO, Kátia Barbosa e PIRES, José Calixto de Souza. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 40, n. 1, p. 81-105, jan-fev 2006. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6805/5387>>. Acesso em 11/08/2014.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. Caldas (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. 1ª ed., 11ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 171-183.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, n. 8. Brasília: ENAP, 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. 1ª ed., 11ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2012.

REDMAN-SIMMONS, Lois. Bureaucracy vs. the public service ethos: contemporary concepts of public service. In: **New York State Political Science Association 63rd Annual Conference**, 24 – 25 April, 2009. Disponível em:

<<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/Bureaucracy%20vs.%20the%20Public%20Service%20Ethos.pdf>>. Acesso em 16/08/2014.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 1, abr 2002. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552002000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11/08/2014

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança**. Trad. Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; ALVES, Mário Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. 3, p. 75-98, 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/5363-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 17/08/2014.

VIEIRA, Jorge Blascovicki. A modernização do Estado gaúcho: qual é a agenda? **Indicadores Econômicos Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 135-154, nov 2003. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/217>>. Acesso em 17/08/2014.

WEBER, Max (1919 [1967]) A política como vocação. In: H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. (1967) Max Weber - **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: 55-89.