



GESTÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2020



GESTÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2020

Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremona

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Gestão, trabalho e desenvolvimento organizacional

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Vanessa Mottin de Oliveira Batista
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G393 Gestão, trabalho e desenvolvimento organizacional /
Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa -
PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-550-1

DOI 10.22533/at.ed.501200411

1. Gestão. 2. Trabalho. 3. Desenvolvimento. I.
Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 658

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O presente livro, “Gestão, Trabalho e Desenvolvimento Organizacional” tem o objetivo de discutir o estado da arte no campo dos estudos administrativos, por meio da apresentação de uma coletânea diversificada de estudos teóricos e empíricos, os quais refletem uma riqueza de temáticas estratégicas, bem como a realidade organizacional e do trabalho no Brasil e no mundo.

Estruturado em 19 capítulos, esta obra apresenta relevantes debates relacionados ao tripé analítico sobre gestão, trabalho e desenvolvimento organizacional, por meio da apresentação destes três eixos centrais de discussão, os quais se articulam entre si por meio de uma incremental lógica dedutiva que parte da abstração teórica no campo epistemológico da Administração até chegar à empiria de um conjunto de estudos de caso.

No primeiro eixo temático, o pensamento administrativo e a realidade estratégica da gestão são apresentados tomando como referência a combinação de uma abordagem teórica com uma diversidade de estudos de caso que lidam com a gestão pública e privada, bem como os paradigmas tradicionais e inovativos da Administração.

No segundo eixo temático, o mundo do trabalho é analisado à luz das oportunidades e desafios, a partir de uma escala elástica que parte da ótica microeconômica dos indivíduos em suas especificidades sociais, passando pelo ambiente organizacional da gestão de pessoas, até se chegar à ótica macroeconômica do mercado de trabalho em um contexto de globalização.

No terceiro eixo temático, o desenvolvimento organizacional é apresentado através da análise empírica e contextualizada do uso de ferramentas de gestão, as quais são aplicadas estrategicamente em realidades organizacionais específicas, tendo como pano de fundo ações de planejamento, gestão da informação e do conhecimento, gestão financeira e gestão da qualidade.

A proposta implícita nesta obra tem no paradigma eclético o fundamento para a valorização da pluralidade teórica e metodológica, sendo este livro construído por meio de um trabalho coletivo de pesquisadoras e pesquisadores oriundos de diferentes estados brasileiros, o que repercutiu em uma rica oportunidade para o compartilhamento de experiências no campo epistemológico da Administração.

Caracterizada por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e uma abordagem quali-quantitativa, esta obra foi estruturada pela conjugação de uma lógica convergente no uso do método dedutivo a fim de possibilitar divergentes abordagens teórico-conceituais para abordar a realidade empírica dos estudos de caso, assim resultando em uma pluralidade de debates.

Com base nos resultados obtidos nesta obra, uma rica lista de debates teórico-conceituais, bem como de ferramentas e modelos de gestão são apresentados ao grande público, leigo ou especializado, corroborando assim para a difusão de uma didática abordagem sobre temas estratégicos, não apenas relacionados ao atual estado da arte nos estudos administrativos, mas também adaptados à realidade brasileira.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
FORMAÇÃO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO A PARTIR DOS PRESSUPOSTOS DAS ESCOLAS DE ESTRATÉGIA DISSEMINADOS NO ENSINO ACADÊMICO	
Joildo Pereira Nascimento	
Rosália Maria Passos da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.5012004111	
CAPÍTULO 2	16
INTERAÇÃO ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: IDENTIFICANDO AS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS EMPRESAS DE IRECÊ ATRAVÉS DO SEMINÁRIO INTERDISCIPLINAR DE PESQUISA E EXTENSÃO (SIPE/ ADMINISTRAÇÃO)	
André de Oliveira Alves	
Cristiano Silva Santos	
Lara Amorim Helfenstein	
Ana Karine Loula Torres Rocha	
DOI 10.22533/at.ed.5012004112	
CAPÍTULO 3	30
PARADIGMAS DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: DO BUROCRÁTICO AO PARTICIPATIVO	
Lidnei Ventura	
Klalter Bez Fontana	
Roselaine Ripa	
DOI 10.22533/at.ed.5012004113	
CAPÍTULO 4	43
MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS GERENCIAIS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO	
Victor Daniel de Oliveira e Silva	
Gabrielly Nunes Braga	
Juliana Silva Santos	
Leonardo do Nascimento Santos	
DOI 10.22533/at.ed.5012004114	
CAPÍTULO 5	57
A IMPORTÂNCIA DA TOMADA DE DECISÕES NAS ORGANIZAÇÕES CONTEMPORÂNEAS	
José Augusto Theodosio Pazetti	
Sandra de Oliveira Soares Cardoso	
DOI 10.22533/at.ed.5012004115	
CAPÍTULO 6	65
GESTÃO ORGANIZACIONAL: CONTROLLER NO PROCESSO DECISÓRIO DAS	

EMPRESAS

Mateus Oliveira de Carvalho
Taís Fabiane Mendes Nascimento
Rozinei Silva Rodrigues Mendonça

DOI 10.22533/at.ed.5012004116

CAPÍTULO 7..... 74

ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO PARA ALAVANCAR O CRESCIMENTO DE UMA EMPRESA DO SETOR ALIMENTÍCIO EM CHAPADÃO DO SUL-MS

Bruna dos Anjos de Jesus
Evandro Martins Silva
Alison Guimaraes de Oliveira

DOI 10.22533/at.ed.5012004117

CAPÍTULO 8..... 88

eTRANSPARÊNCIA A PARTIR DO USO SISTÊMICO DE DADOS, INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

Ricardo de Assis Teixeira

DOI 10.22533/at.ed.5012004118

CAPÍTULO 9..... 104

PREVENÇÃO DE PERDAS NO VAREJO DE VIAGENS – UM ESTUDO DE CASO

Antônio Carlos Magalhães da Silva
Marco Antônio Barreiros Calvinho
Paulo Henrique Ceciliano

DOI 10.22533/at.ed.5012004119

CAPÍTULO 10..... 122

DETERMINANTES DE EFICIÊNCIA EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO: UMA ANÁLISE POR MEIO DO SISTEMA PEARLS

Heverton Freire Almeida
José Roberto de Souza Francisco
Wagner Moura Lamounier

DOI 10.22533/at.ed.50120041110

CAPÍTULO 11..... 140

PROPRIEDADES PARA INVESTIMENTOS: ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO ÀS NORMAS DO CPC28 NAS EMPRESAS LISTADAS NO B3 DO SETOR IMOBILIÁRIO

Geovane Franco Alfonso
Silvana Duarte
José Mauro da Silva Lima
Adham Najeh Abdel Hamid Mohd Mustafa
Eduardo Ferrufino Guzman
Ana Lúcia Monteiro Maciel Golin

DOI 10.22533/at.ed.50120041111

CAPÍTULO 12.....	161
ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA ANM-RO/AC: ESTUDO COMPARATIVO DO PERÍODO DE 2014 A 2017	
Allembert Dourado Ribeiro	
Antônio Teotônio de Souza Neto	
DOI 10.22533/at.ed.50120041112	
CAPÍTULO 13.....	170
APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS TRADICIONAIS DA QUALIDADE: ESTUDO DE CASO EM UMA MINERADORA LOCALIZADA EM SÃO LUÍS/MA	
Andréa Patrícia Castro Leite	
Leydiana de Sousa Pereira	
Natália de Oliveira Lima	
DOI 10.22533/at.ed.50120041113	
CAPÍTULO 14.....	192
BREVE AVALIAÇÃO DO CENÁRIO REGULAMENTAR DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO BRASIL	
Edisio Alves de Aguiar Junior	
Vinícius Maciel Pinto	
DOI 10.22533/at.ed.50120041114	
CAPÍTULO 15.....	202
FERRAMENTAS ESTRATÉGICAS INDISPENSÁVEIS À GESTÃO DE PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES	
Robson Sueth	
André Ferraz	
DOI 10.22533/at.ed.50120041115	
CAPÍTULO 16.....	223
EM BUSCA DA FELICIDADE: O QUE ESTÁ POR TRÁS DAS ESCOLHAS DAS MULHERES NA CONSTRUÇÃO DE SUAS CARREIRAS?	
Mariana Lopes Torres	
Isabel de Sá Affonso da Costa	
Cecilia Lima de Queirós Mattoso	
DOI 10.22533/at.ed.50120041116	
CAPÍTULO 17.....	247
NO MUNDO CORPORATIVO AS DIFERENÇAS NÃO SÃO IGUAIS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A CONTRATAÇÃO DE DEFICIENTE	
Janaína Régis da Fonseca Stein	
Diego Maciel dos Santos Martins	
João Pedro Gonçalves Brasil Vieira	
Micaela Fornoni	
Rodolfo Zambom Silva	
Thaylher H. Bortoletto	
DOI 10.22533/at.ed.50120041117	

CAPÍTULO 18.....	250
O LONGO CAMINHO: DA SOBREVIVÊNCIA À TRANSCENDÊNCIA DO TRABALHO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	
<i>Maria Lucia Azevedo Espinar</i>	
DOI 10.22533/at.ed.50120041118	
CAPÍTULO 19.....	260
A DÍVIDA PÚBLICA E O FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS PARA A CLASSE TRABALHADORA E AS POLÍTICAS SOCIAIS	
<i>Eryenne Lorryne Sayanne Silva do Nascimento</i>	
<i>Celyane Souza dos Santos</i>	
<i>Maria de Fátima Leite Gomes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.50120041119	
SOBRE O ORGANIZADOR.....	271
ÍNDICE REMISSIVO.....	272

PARADIGMAS DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: DO BUROCRÁTICO AO PARTICIPATIVO

Data de aceite: 03/11/2020

Data de submissão: 18/08/2020

Lidnei Ventura

Universidade do Estado de Santa Catarina
Florianópolis-SC
<http://lattes.cnpq.br/9553407104950703>

Klalter Bez Fontana

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis-SC
<http://lattes.cnpq.br/7402731465288377>

Roselaine Ripa

Universidade do Estado de Santa Catarina
Florianópolis-SC
<http://lattes.cnpq.br/2417267498278674>

RESUMO: Esse artigo apresenta reflexões em torno das perspectivas ou paradigmas de gestão no serviço público, a saber: a perspectiva burocrática, a perspectiva do consenso *versus* conflito e a perspectiva participativa. Os estudos aqui apresentados partem do princípio de que no campo da administração pública, o clamor geral é que seja quebrado o paradigma do estado autônomo, que fica isolado e acima da sociedade civil, entrincheirado nas suas formalidades burocráticas. De modo que atualmente vão se configurando perspectivas ou paradigmas que reclamam maior interatividade entre Estado e sociedade. Essa abordagem, que vem sendo chamada de teoria do Estado-ator, compreende o Estado como meio de realização dos interesses da sociedade civil, descentralizando as decisões

acerca dos objetivos das ações públicas e de seus resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Paradigmas. Gestão participativa.

MANAGEMENT PARADIGMS IN PUBLIC INSTITUTIONS: FROM BUROCRATIC TO PARTICIPATIVE

ABSTRACT: This article presents reflections on management perspectives or paradigms in the public service, namely: the bureaucratic perspective, the perspective of consensus versus conflict and the participatory perspective. The studies presented here are based on the principle that in the field of public administration, the general outcry is that the paradigm of the autonomous state, which is isolated and above civil society, entrenched in its bureaucratic formalities, is broken. So that perspectives or paradigms are currently being configured that demand greater interactivity between State and society. This approach, which has been called the theory of the actor-state, understands the state as a means of realizing the interests of civil society, decentralizing decisions about the objectives of public actions and their results.

KEYWORDS: Public Management. Paradigms. Participative management.

1 | INTRODUÇÃO

Em todas as áreas do conhecimento tem-se falado em quebra de paradigmas. Na maioria das vezes, a aplicação desta palavra está muito longe do sentido que foi usada nos

anos de 1970 pelo filósofo das ciências Thomas Kuhn (2003), no seu polêmico livro “A estrutura das revoluções científicas”. Para este autor, “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma” (KUHN, 2003, p. 221), ou seja, é o compartilhamento de convicções por parte de uma comunidade de determinada área científica. Quando as convicções desta comunidade científica são abaladas, dá-se o fenômeno a “quebra de paradigmas”. Partindo desse entendimento de Thomas Kuhn, podemos inferir o quanto o uso do termo “paradigma” tem sido banalizado e usado de forma superficial por diferentes segmentos da sociedade.

No campo da administração pública, o clamor geral é que seja quebrado o paradigma do estado autônomo, que fica isolado e acima da sociedade civil, entrenchado nas suas formalidades burocráticas. Do lado oposto, vão se configurando modelos (paradigmas) cada vez mais reclamados e aclamados de interatividade entre o Estado e a sociedade. Essa abordagem, que vem sendo chamada de teoria do Estado-ator, compreende o Estado como meio de realização dos interesses da sociedade civil, descentralizando as decisões acerca dos objetivos das ações públicas e de seus resultados.

Esse artigo apresenta reflexões em torno das perspectivas ou paradigmas de gestão no serviço público, a saber: a perspectiva burocrática, a perspectiva do consenso *versus* conflito e a perspectiva participativa, apontando-se para a necessidade urgente de superação da *concepção burocrática* em prol de uma concepção participativa de gestão pública, vislumbrando-se, assim, a consolidação de uma forma de gestão deliberativa, que seria o grau máximo de interação entre Estado e sociedade civil na condução dos interesses públicos.

2 | PARADIGMAS DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Os ciclos cada vez mais intensos de crises geradas no interior do sistema capitalista contemporâneo têm requerido teorias explicativas e de gerenciamento cada vez mais desburocratizadas e com respostas rápidas aos interesses de condução das políticas públicas. Essas discussões em torno de uma aproximação entre os interesses do Estado e da população têm gerado pressão por uma teorização que vem se configurando como Teoria Estado-ator (MARTINS, 2011).

Essa abordagem compreende o Estado como meio de realização dos interesses da sociedade civil, descentralizando as decisões acerca dos objetivos das ações públicas e de seus resultados. Como dizem J. R. Felicíssimo e S. C. Albuquerque:

[...] nesta abordagem, significa dizer que a ampliação do papel do estado no desenvolvimento nacional vai exigir uma nova postura

administrativa, ou seja, um novo modelo de gestão pública, capaz de colocar as funções organizativas-institucionais num nível ideal, que permita o estabelecimento de uma relação íntima e imediata com os objetivos primeiros e com a sociedade organizada. [...] Essas relações devem coexistir num ambiente de 'constante interdependência de escolhas e de resultados'. (1988, p.21, apud Martins, 2011, p.07)

Nessa concepção, é preciso abrir espaços de comunicação e interação entre as instituições públicas e seus usuários, os cidadãos comuns, de modo a responder com qualidade às demandas da sociedade civil. Isso implica superar o paradigma burocrático, que isola o Estado da população a fim de construir um modelo de gestão interativa, compartilhada e alinhada aos interesses gerais da população.

Vamos ver mais de perto as características do paradigma de gestão burocrática e as críticas contundentes das perspectivas que abordaremos mais adiante.

2.1 Analisando o paradigma burocrático

Primeiramente, é preciso entender que a burocracia, como analisou muito bem o sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), é inerente à constituição do Estado moderno. O problema deste modelo não está em haver burocracia, mas em compreendê-la como um fim e não como um meio de realização do Estado e da administração pública, criando uma racionalidade obtusa. Segundo C. Offe,

A administração burocrática é aquela forma de organização da ação social (improvável e rica em pré-requisitos) que não pode tematizar suas próprias premissas. É nisso que se baseia também a divisão rígida entre administração e política, prevista no tipo ideal burocrático. [...] A racionalidade burocrática não assegura, e possivelmente contraria, a racionalidade política do sistema nas condições do Estado de bem-estar capitalista. (1984, p.217, apud MARTINS op. cit., 2011, p.08)

O paradigma de administração burocrática está ligado ao nome de Max Weber. Para ele, a administração moderna deve ser pautada na racionalidade prática e científica, na qual o planejamento das ações (públicas ou privadas) deve ser minuciosamente organizado de modo que o sistema funcione como uma máquina ou linha de produção.

É preciso entender, no entanto, que Weber viveu no apogeu das descobertas científicas (final do século XIX) e também foi “fiscado” pela euforia do racionalismo e pelo cientificismo da Era Moderna, quando emergiu o “mito de Prometeu da ciência”, afirmando que todos os problemas humanos seriam resolvidos pela aplicação da razão e do método científico.

Transferindo esse mito para seu principal campo de estudos, a burocracia, Weber concluiu que essa é a “forma mais racional” de se administrar e que, por meio

dela, as ações podem ser mais previsíveis e eficientes. Mas, pela experiência prática podemos ver que o componente humano subentendido na burocracia não permite tamanha racionalidade e objetividade prevista pelo grande sociólogo alemão.

Como se pode observar, a perspectiva burocrática é de certa forma ingênua, pois considera que ao se estabelecer metas e dividindo-se as funções, tudo ocorreria às mil maravilhas, não havendo lugar para a subjetividade dos atores que planejam e executam as funções. E esse apego à obsessiva previsibilidade é justamente o “calcanhar de Aquiles” da burocracia, pois as pessoas não são máquinas que podem ser controladas integralmente; ao contrário, são movidas por emoções, desejos e razões tão inusitadas que as tornam imprevisíveis. Essa condição foi prevista por um sociólogo americano chamado Robert Merton (1910-2003), que lançou duras críticas ao burocratismo de Weber, dizendo haver na teoria weberiana o que chamou de “disfunções burocráticas”, ou seja, anomalias criadas no interior do próprio sistema burocrático. Segundo Merton (1978) as disfunções da burocracia são:

1. Internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos

Um dos grandes problemas da burocracia do Estado moderno é a inversão da prioridade meio-fins imposta por aquilo que Pedro Braga (2006, p.178) chamou de “burocracia hipertrofiada”. Neste modelo de gestão, os regulamentos, que deveriam ser um meio para realização dos fins da Administração, se transformaram em suas próprias finalidades, ou seja, fazendo com que a máquina administrativa gire em torno de si mesma.

Desta forma, o apego demasiado às regras acaba se tornando uma camisa de força e criando “viseiras institucionais” prejudiciais, passando longe do dinamismo e da urgente flexibilidade necessária aos regramentos organizacionais que se espera das instituições contemporâneas.

Outro aspecto, importante nesta disfunção analisada por Merton (1978), é o tradicional isolamento do Estado e suas organizações nas elaborações regimentais, que normalmente são impostos de cima para baixo, sem a necessária consulta popular ou engajamento da coletividade a que se destina.

Evidentemente que as regras e regulamentos são extremamente necessários ao andamento da gestão pública, mas para que façam sentido, é preciso que sejam pensados e executados visando o fim da Administração, que é a oferta de bens e serviços de qualidade para a coletividade, garantindo o Estado de Direito, e não tendo a regra como um fim em si mesmo a ser alcançado. Muitas vezes, essa segunda condição toma conta da ação do servidor público que, ao final, vê o regulamento absolutamente cumprido, mas o cidadão fica sem assistência ou mesmo impossibilitado de exercer seus direitos, resultando na “burocracia hipertrofiada”.

2. Excesso de formalismo e de papelório

A impressão que passa é que no inconsciente coletivo moderno o termo burocracia está imbricado na papelada, como se o papel materializasse o momento vivido. O equívoco consiste exatamente no fato de que a dinâmica da vida contemporânea a todo o momento transforma a vida e as instituições. Essa preocupação com excesso de papelada levou o governo a editar o Decreto Nº 6.932/2009, que “Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a ‘Carta de Serviços ao Cidadão’ e dá outras providências”, cuja primeira diretriz (Art.1, i. I) é mais do que inusitada para a cultura institucional brasileira: *a presunção de boa fé na relação entre o Estado e o cidadão* (BRASIL, 2009).

Juntando-se ao papelório, o excesso de formalismo cria tantos empecilhos que inviabilizam as soluções rápidas de processos ou ações que poderiam beneficiar a população. Temos como exemplo os intermináveis recursos que impedem a condenação de criminosos diversos, sobretudo os de “colarinho branco”, as reclamatórias trabalhistas e as indenizações requeridas ao poder público que acabam virando “letra morta” na pilha de papel.

Como se pode ver, é urgente a adequação efetiva da administração, no âmbito federal, estadual e municipal ao governo eletrônico, de modo a diminuir o formalismo e eliminar o papelório, conforme previsto no âmbito federal pelo Decreto Nº 6.932/2009 (Art. 1º, i. VI), já citado: “VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações” (BRASIL, 2009).

3. Resistência a mudanças

É próprio das instituições o apego à tradição e próprio das pessoas o medo do novo ou do desconhecido. Mesmo porque novas formas de existência exigem novas competências, o que implica em formação permanente, reestruturações e inversão e/ou deslocamento de papéis e atores. Evidentemente, todo esse processo provoca resistências e até mesmo boicotes, pois como ensinou o filósofo Michel Foucault, as relações de poder (microfísica) estão presentes em todos os cenários sociais.

Em última análise, quando o servidor público adota a perspectiva burocrática, age na contramão da história contemporânea, resistindo quixotesicamente aos novos tempos, desvirtuando-se da sua própria função pública, que é o melhor exercício na condução da *res pública*.

4. *Despersonalização do regulamento*

Essa disfunção decorre do mito da *neutralidade do especialista*. Neste caso, o servidor da Administração se converte em **tecnocrata**, ou seja, um profissional que só vê diante de si a frieza dos regulamentos, das regras e dos procedimentos, sem se dar conta da ética comunicativa, que é dialógica, humana, horizontal e sensível às necessidades da coletividade.

A perspectiva burocrática leva o servidor a adotar outro mito: o da **neutralidade**, não levando em conta que suas decisões são também políticas por natureza, já que decide a favor ou contra a **boa gestão** pública. Sobre essa questão, é preciso estar bem atento ao que diz Simon Schwartzman:

A complexidade crescente dos Estados modernos e o aumento das funções que este Estado desempenha, faz com que seja impossível continuar mantendo a estrita separação, que Weber supunha entre a elaboração das leis e sua execução. Este princípio ainda hoje está presente na totalidade ou quase, dos regimes políticos democráticos. No entanto, é bastante claro que agências governamentais responsáveis por uma série de atos, da política social à política ambiental e econômica, têm que tomar decisões pormenorizadas quase diárias, que têm um conteúdo político bastante óbvio, na medida em que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros. (1987, p.77-8, apud MARTINS, 2011, p. 08)

Nesta perspectiva, o gestor deixa de ser mero *executor* para *mediador* dos interesses do cidadão, a quem deve prestar um serviço politicamente engajado às funções públicas do Estado.

5. *Categorização como base do processo decisório*

A inspiração fordista da burocracia que, diga-se de passagem, espalhou-se para todas as instituições modernas, tem como consequência a fragmentação do trabalho de forma bem hierarquizada, sobretudo no que se refere à divisão entre os que pensam e os que executam as tarefas.

Essa rígida estratificação do trabalho é uma disfunção que a gestão burocrática não consegue superar porque tem como pressuposto a ideia de um *gestor-chefe* que pensa por todos, cabendo aos demais seguirem ordeiramente as determinações gerenciais.

São clássicos os efeitos colaterais desta anomalia burocrática:

- Não comprometimento do coletivo funcional com as decisões tomadas;
- Personalismo gerencial;
- Fragmentação, alienação laboral e perda da totalidade da gestão administrativa por parte da equipe de trabalho.

Tudo isso leva a uma inevitável centralização das decisões e concentração de poder, agindo na contramão da história, tanto no que se refere às necessidades do modelo produtivo atual quanto de gestão administrativa.

6. Superconformidade às rotinas e procedimentos

Talvez o alimento principal da burocracia seja a rotina mecânica das tarefas, gerando engessamento de procedimentos, total incapacidade de inovações e *ignorância consciente* (MARTINS, 2011, p.24). Quando a rotina se transforma em ação irrefletida, o servidor público perde de vista que o fundamento de sua ação deve ser pró-Estado e pró-República, focando-se somente no círculo vicioso dos procedimentos burocráticos internos.

Todavia, cada vez mais a dinâmica da sociedade contemporânea exige do servidor público uma atuação refletida, não robotizada, pois de suas decisões depende a otimização, ou não, de políticas públicas a favor do cidadão e da coletividade.

7. Exibição de sinais de autoridade

A exibição de autoridade é uma disfunção orgânica da burocracia e serve também como princípio de duas subanomalias: autoridade do especialista e autoridade feitorial. A primeira, como já foi visto, reside na racionalidade cientificista, que vê o especialista como um sábio inquestionável a que todos governa. Já, a segunda, reside na cultura autoritária patriarcal-escravista brasileira, que permeia tanto o imaginário popular quanto às instituições oficiais. Ela se manifesta em atitudes aparentemente insignificantes, mas que perpetuam a idolatria do gerente, do feitor, do agente controlador, tais como a vaga especial no estacionamento, sala reservada, uniforme personalizado, linhas telefônicas exclusivas e tantos outros “sinais” que exibem a autoridade do cargo e da pessoa que o ocupa.

8. Dificuldades no atendimento aos clientes e com o público

Coroando as disfunções gerais da perspectiva de gestão burocrática, tem-se a introspecção das ações funcionais, ou seja, quando a instituição perde sua relação orgânica com a sociedade e com as demais organizações públicas, acaba girando em torno de si mesma e esclerosando o seu funcionamento.

Na administração pública, as dificuldades no atendimento ao público é o atestado de fracasso das organizações, pois sob essa forma gerencial sua função social não pode se realizar. Para superar a perspectiva burocrática de gestão, é preciso uma mudança de paradigma, adotando-se outros modelos de racionalidade que possam pensar e implementar o gerenciamento flexível e dinâmico da coisa pública.

2.2 Paradigma do consenso *versus* conflito

Da mesma maneira que o burocratismo, o paradigma do **consenso *versus* conflito** não é propriamente uma escola ou um método de gestão, entretanto, ambas são fundamentos das teorias e práticas administrativas, tanto no setor público quanto privado.

A teoria do consenso deriva da grande influência do Positivismo que está na origem da República brasileira. O lema da nossa bandeira, *Ordem e Progresso*, ilustra bem as ideias dessa corrente filosófica francesa fundada por August Comte (1798-1857). Se observarmos bem, para os positivistas, a ordem deve vir primeiro, pois sem ela não é possível chegar ao progresso. Nessa visão, o progresso é uma condição natural da evolução social, mas é preciso antes o estabelecimento da ordem e obediência à hierarquia, pois os conflitos inibem o processo evolutivo.

Vem daí o mito do brasileiro como “povo ordeiro”. Essa ideia é um mito porque a sociedade brasileira sempre foi permeada por conflitos, resistências e insurreições, inclusive armados. Mas, infelizmente, a suposição de harmonia social está enraizada nas pessoas e nas instituições sociais.

Abrimos um parêntese para dizer que o consenso precisa existir, o que é, aliás, desejado na democracia, mas ele é o ponto de chegada e não o de partida. Até que seja alcançado, é preciso muita interação e negociação baseada numa ética comunicativa, cujo princípio maior é a equidade de condições dos interlocutores. Não é possível haver consenso se há desigualdade de poder entre as partes que negociam, pois nestas condições o consenso será sempre imposto e autoritário, permanecendo a tensão social entre os agentes comunicativos.

Essa visão distorcida do consenso alimenta a gestão burocrática, sobretudo pelos seguintes motivos (dentre outros):

- O Estado e a Administração existem para impor suas regras e sua estrutura à sociedade civil, sendo juízes dos conflitos, promovendo harmonia social.
- Se os regulamentos e leis existem é para serem cumpridos sem questionamento.
- Os cidadãos e a sociedade civil precisam se adaptar às determinações do Estado e da Administração.
- Basta à administração pública adotar métodos e técnicas científicas de gestão para que seus resultados sejam eficientes.

No extremo oposto, está a **perspectiva do conflito**, cuja visão se pauta numa dimensão dialética da realidade, ou seja, parte do princípio de que o mundo material e humano é visto em conflito, em contradição perpétua. Ao contrário de ser

uma perspectiva violenta ou belicista, essa visão permite considerar o esforço dos contrários em produzir o novo, o autêntico.

É, pois, da luta incessante dos contrários que pode haver uma síntese de nível superior, que o filósofo alemão Hegel (1770-831) chamou de *aufhaben* ou salto qualitativo.

Considerando, então, as constantes transformações do mundo produtivo e das relações humanas contemporâneas, sujeitas a destruições, recomposições e reestruturações, a abordagem do conflito procura a coerência e síntese entre os elementos contraditórios presentes no cenário sócio institucional.

A perspectiva do conflito parte da ideia de que todos os “entes” sociais têm interesses diversos e procuram manter sua hegemonia, posicionando-se em lados divergentes de atuação social. Nesta ótica, os próprios entes republicanos têm interesses opostos, seja na relação Estado *versus* Sociedade Civil, Executivo *versus* Legislativo *versus* Judiciário, Administração Pública *versus* Cidadão etc.

Por outro lado, não se deve entender que os conflitos presentes nas contradições acima guardam o caráter pejorativo da palavra, afinal eles apenas manifestam a tensão própria de relações tão complexas. Por isso, a lógica instrumental burocrática não consegue superar os conflitos, já que pensa em relações simples e hierarquizadas do Estado para a sociedade civil, como se fosse uma via de mão única, o que absolutamente não é.

Enquanto na perspectiva dialética os conflitos e tensões devem ser considerados em toda sua plenitude, já que o Estado não é mais do que uma síntese provisória dos anseios da sociedade, da mesma forma, a sociedade não é harmônica, tranquila e amorfa. Pelo contrário, sua composição também é contraditória, conflituosa e, cada grupo social, organização, instituição e, até mesmo o cidadão comum, procura seu “lugar ao sol”.

A questão que se impõe é saber como se pode passar de uma perspectiva de conflito para o *consenso negociado*, ou como questiona Leomarcos Formiga (1999, p.20), “como é possível passar de um processo conflituoso para um processo cooperativo?”

2.3 Paradigma de gestão pública participativa

Na última década, vem ganhando espaço uma perspectiva de gestão que procura romper com o isolamento do Estado com relação à sociedade civil organizada, chamada de Gestão Pública Participativa, afirmando-se e se fortalecendo no bojo de um amplo movimento internacional de Reforma do Aparelho do Estado chamado Nova Administração Pública (VIEIRA, 2009).

Os enunciados do paradigma participativo residem na própria Constituição Federal de 1988, cujo codinome *Constituição Cidadã*, tem como marca inconfundível

a participação popular na concepção e implantação de políticas públicas vinculadas aos interesses republicanos.

No artigo primeiro, parágrafo único, a Constituição assume o compromisso do Estado brasileiro com seu povo e sua participação, dizendo que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Nessa e em diversas outras passagens, o texto constitucional reitera a participação popular nos desígnios do governo.

O que nos importa agora é considerar que a perspectiva participativa defende uma total integração e interdependência entre o Estado e a sociedade civil na produção de políticas públicas. Esse pressuposto se impõe tanto pelas prescrições constitucionais do Estado de Direito Brasileiro, quanto em função do histórico déficit social provocado na vigência da administração burocrática e neoliberal.

Assim, na abordagem participativa, considerar os interesses da sociedade civil é condição essencial de realização de um novo pacto social republicano. Sobre essa questão, Eduardo Appio esclarece que:

As políticas públicas deverão ser formuladas pela própria sociedade, em um espaço público o qual, no caso brasileiro, pode ser traduzido nos conselhos deliberativos, tais como os conselhos municipais e estaduais da saúde e da educação, em relação aos quais se pode afirmar que suas decisões vinculam o Poder Executivo.

Os instrumentos tradicionais de democracia representativa, historicamente ligados a uma concepção liberal de cidadania, não podem ser considerados como mecanismos exclusivos de aferição da vontade geral. (...) A complexidade da sociedade brasileira contemporânea impõe que novas instâncias de comunicação social sejam engendradas a partir de necessidades locais e coletivas, no que se convencionou denominar de instrumentos de democracia participativa. (APPIO, 2004, p.420, apud VIEIRA, 2009, p. 4-5)

Sabemos que o aparelho jurídico-institucional brasileiro é rico em instrumentos de participação direta do cidadão na governança da coisa pública. Em outras palavras, o freio à participação popular tem sido a prática dos governos, mesmo nos períodos de abertura democrática. Como exemplo, tem-se a previsão constitucional do **plebiscito, referendo e iniciativa popular** (Artigo 14), todavia, em mais de 20 anos, somente um plebiscito foi chamado e especificamente para discutir a forma e o sistema de governo (1993), assim como, apenas um referendo popular, em 1995, sobre o desarmamento. Quanto à iniciativa popular, pouco tem sido utilizada como recurso de participação do povo no destino dos governos.

Caso raro na história do Brasil foi a aprovação da lei N° 9.840, de 28 de setembro de 1999, que trata da corrupção eleitoral, prevendo punição de cassação ao candidato flagrado em compra de votos, além do pagamento de multa. Fora

essas iniciativas, os instrumentos de participação direta têm sido pouco utilizados, o que denuncia um modelo de gestão dissociado do povo, prática essa limitadora da construção de uma **democracia deliberativa**.

Segundo a tendência da Nova Administração Pública, é preciso aprofundar e qualificar os espaços e momentos de participação da sociedade civil, sobretudo pelas emergências de novas identidades sociais e sua organização em movimentos e instituições, provocando um novo e autêntico *associativismo* cuja potencialidade é de alargar as fronteiras do Estado e aproximar a administração pública do cidadão.

Sobre essa tendência de cunho internacional, que também dá seus passos no Brasil, Márcio Nogueira explica que:

(...) está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como 'troca' entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de participação gerencial... é inegável que a participação gerencial contém importantes elementos potenciais de democratização. De um modo ou de outro ela se põe no terreno mesmo do processo decisório, por isso, pressiona em favor de sua 'desilitização', de seu alargamento e de sua inclusividade. (2004, p.142, apud DE TONI, 2009, p.09)

No bojo dessas lutas há uma flagrante tendência de crescimento da organização da sociedade civil, os chamados *novos associativismos*, segundo De Toni (2009), em menos de uma década (entre 1996 e 2002) o número de fundações e associações sem fins lucrativos aumentaram em 157% e mais de 70% das Organizações Cívicas Não-Governamentais (ONGs) existentes atualmente foram criadas na década de 1990, além de ter multiplicado por quatro, num universo de 276 mil, as organizações ligadas às lutas ambientais e em defesa de direitos (minorias, étnicos, gênero etc.). Cada vez mais a sociedade brasileira, considerada no conjunto de suas forças vivas, organiza-se para garantir participação.

Segundo o mesmo autor, tínhamos em 2005, no Brasil, aproximadamente 6.000 conselhos na área da saúde, 3.000 conselhos de proteção à criança e ao adolescente e 6.671 conselhos de assistência social. Esses dados apontam na direção da consolidação de um Estado em vias de democratização que tem, pelo menos formalmente, regulamentado a participação popular em organizações oficiais, apesar dos últimos retrocessos. Entretanto, uma questão pendente a ser resolvida é o acesso dos cidadãos comuns às organizações sociais formais, sobretudo os menos protegidos e mais excluídos.

Para exemplificar, a importante pesquisa de Márcio Fuks (2004) definiu assim o perfil ainda elitista dos conselheiros nas mais diversas instituições brasileiras:

(...) eles são brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários” (FUKS et. al 2004, p. 190 apud TATAGIBA, 2005, p.209).

Percebe-se, na descrição acima, que apesar de se ter amplificado a participação do cidadão nos negócios do Estado pela participação em agências, conselhos e ONGs, o perfil denuncia que os mais excluídos permanecem fora dos espaços decisórios.

Portanto, pode-se ver que em se tratando da gestão pública, no Brasil, muitos desafios precisam ser ainda enfrentados para construção de uma gestão participativa.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos ao longo deste trabalho, a gestão pública ainda é motivo de grandes debates no seio de nossa sociedade. Mesmo que nossa organização social enseja cada vez mais pela participação mais efetiva e contundente do cidadão e das organizações sociais nos trâmites e projetos do setor público, percebemos que muito ainda temos por avançar.

Infelizmente, ainda vemos muitos órgãos públicos que tem na sua rotina administrativa o zelo pelas normas e pelos procedimentos burocráticos, que imperam e determinam seus fins, relegando os interesses sociais a segundo plano. Com isso, temos processos engessados, demasiadamente longos e ineficientes, com pouco espaço para diálogo com a sociedade civil. A participação democrática, algo tão ensejado nos debates atuais, acaba tendo poucos canais efetivos na gestão pública. Como destacamos ao longo desse trabalho, são muitas as formas de organização que a sociedade civil vem formando desde a década de 1990, mas ainda esbarram em instituições públicas que pouco dialogam com elas.

Tudo isso faz com que a sociedade civil olhe para as instituições públicas de forma a percebê-las como espaços ineficientes, burocráticos, engessados e sem estarem efetivamente interessadas pelo desenvolvimento de ações e resoluções que atendam aos interesses da sociedade como um todo. Não à toa, vemos uma crescente defesa pelo enxugamento da atuação do Estado na sociedade, apontando as privatizações como uma forma de tornar essas instituições mais ágeis, organizadas e funcionais. Não vamos nos adentrar na discussão sobre privatizações, mas vemos que o Estado e sua administração acaba contribuindo para essa forma como a sociedade percebe a atuação da gestão pública.

Com todas essas contradições em pauta, é evidente que temos um longo

caminho a percorrer na defesa da instituição pública, que são espaços que pertencem à sociedade civil. Por outro lado, é notório que a forma como o Estado administra essas instituições precisa ser revista urgentemente, saindo de uma concepção burocrática para uma gestão deliberativa, que como afirmamos nesse trabalho, se consolida como o grau máximo de interação entre Estado e sociedade civil na condução dos interesses públicos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Pedro. Ética, direito e administração pública. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006

BRASIL. Ministério da Educação. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Casa Civil. Decreto N° 6.932, de 11 de agosto de 2009. Brasília, 2009.

DE TONI, Jackson. Planejamento participativo: possibilidades metodológicas alternativas. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2010.

FORMIGA, Leomarcos Alcantara. Perspectivas de gestão escolar. In: BELOTTO, Aneridis A. Monteiro et al.(Orgs). **Interfaces da gestão escolar**. São Paulo: Editora Alínea, 1999.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do Estado social**. Brasília, 2011.

MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 107-124.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba, 2005.

VIEIRA, Rejane Esther. Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil. **Rev. Direitos Fundamentais e Democracia**. Vol. 6. Curitiba, 2009.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Administração 1, 2, 3, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 55, 57, 61, 67, 71, 72, 86, 109, 120, 121, 123, 137, 138, 139, 156, 161, 191, 212, 221, 224, 225, 232, 234, 246, 268, 271

Administração pública 15, 19, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 40, 42, 55, 161, 271

Avaliação de desempenho 202, 203, 204, 206, 207, 210, 218, 222

B

B3 140, 141, 142, 146, 147, 149, 153, 157, 158, 159

C

Capitalismo 251, 252, 256, 257, 260, 263, 264, 265, 266, 269, 270

Carreira 207, 223, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243

Classe trabalhadora 260, 261, 264, 265, 266, 267, 269, 270

Competências 34, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 163, 208, 209, 214, 216, 217, 252, 253, 257, 258, 270

Contabilidade 67, 72, 73, 119, 120, 121, 137, 138, 140, 141, 143, 158, 159, 160

Contratação 247, 248

Controller 65, 66, 67, 68, 71, 72

Cooperativas de crédito 122, 137, 138, 139

D

Decisão 4, 24, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 71, 72, 91, 120, 123, 125, 140, 142, 146, 153, 157, 158, 174, 203, 207, 219, 221, 226, 235, 237, 238, 241, 242, 264

Deficiente 247, 248

Desempenho 19, 43, 71, 73, 87, 99, 123, 125, 126, 127, 128, 138, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 173, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 218, 221, 222, 224, 225, 228, 257, 271

Dívida pública 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270

E

Educação 39, 42, 55, 56, 124, 202, 203, 204, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 235, 236, 239, 250, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 259, 268, 271

Educação corporativa 202, 203, 204, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 221, 222

Eficiência 44, 54, 65, 80, 106, 109, 122, 124, 126, 127, 128, 131, 136, 137, 138, 145, 161, 167, 170, 181, 193, 199

Energia elétrica 192, 193, 194, 195, 197, 199, 200, 201

Ensino 1, 16, 17, 18, 22, 43, 50, 55, 73, 212, 215, 217, 253, 257, 258, 259

Estoques 19, 66, 104, 107, 108, 109, 113, 114

Estratégia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 45, 46, 47, 62, 71, 93, 94, 100, 101, 125, 191, 202, 204, 206, 209, 212, 214, 261, 271

Extensão 16, 17, 18, 29, 192

F

Felicidade 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 246

Fluxo de caixa 65, 66, 68, 72, 126, 143, 145, 150, 152, 154, 156

Fundo público 260, 261, 263, 266, 267, 268, 269, 270

G

Geração distribuída 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201

Gestão 2, 1, 2, 3, 13, 15, 16, 19, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 54, 55, 56, 57, 60, 63, 65, 72, 73, 77, 78, 80, 81, 88, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 124, 127, 128, 130, 136, 159, 161, 162, 163, 164, 172, 174, 185, 190, 191, 202, 203, 204, 207, 208, 210, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 225, 228, 234, 237, 239, 257, 267, 271

Gestão da informação 88, 90, 91, 92, 93, 95, 101, 103

Gestão do conhecimento 55, 73, 88, 91, 92, 95, 102, 103, 214, 215, 221

Gestão participativa 30, 41

Gestão por competência 44, 45

Gestão pública 30, 31, 32, 33, 35, 38, 41, 42, 72, 162, 164, 271

Gestor 19, 26, 35, 44, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 61, 66, 69, 81, 123, 125, 145, 203, 220

Globalização 58, 91, 105, 136, 230, 250, 251, 252, 253, 256, 258, 259

I

Indicadores de desempenho 161, 162, 164, 165, 166

Inovação 89, 92, 93, 94, 102, 171, 202, 203, 204, 209, 210, 217, 218, 219, 221, 222, 257, 271

Investimento 27, 65, 68, 69, 70, 72, 80, 109, 127, 130, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 209, 261, 262

L

Lucro 24, 25, 26, 27, 70, 74, 104, 106, 107, 126, 127, 206, 262, 263, 265, 269

M

Mercado de trabalho 75, 230, 231, 237, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 256

Mineração 161, 162, 163, 166, 168, 169

Mineradora 170, 173, 182, 183, 188, 190

Mulheres 41, 223, 226, 230, 231, 232, 233, 234, 240, 241, 242, 243

O

Organizações 2, 3, 5, 6, 8, 13, 14, 15, 33, 36, 40, 41, 44, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 66, 72, 77, 89, 90, 93, 100, 101, 102, 103, 105, 123, 124, 138, 159, 170, 171, 172, 173, 202, 205, 212, 214, 216, 218, 219, 222, 226, 228, 231, 243, 246, 257

P

Paradigma 30, 31, 32, 36, 37, 38, 217, 220, 232

PEARLS 122, 124, 126, 127, 128, 129, 131, 136, 139

Pensamento estratégico 1, 2, 13, 14

Pesquisa 2, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 40, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 66, 73, 75, 79, 82, 94, 95, 102, 111, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 132, 134, 135, 136, 137, 140, 146, 147, 153, 157, 158, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 181, 182, 186, 187, 190, 191, 202, 204, 211, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 232, 233, 240, 241, 242, 243, 246, 247, 248, 250, 257, 271

Plano de ação 74, 78, 79, 85, 184, 185

Prevenção de perdas 104, 105, 106, 107, 108, 109

Processo decisório 35, 40, 44, 61, 65, 71, 72, 91, 102, 144

Q

Qualidade 32, 33, 44, 45, 50, 57, 58, 60, 63, 76, 78, 80, 81, 82, 87, 89, 92, 117, 119, 126, 129, 142, 144, 145, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 181, 182, 183, 185, 190, 191, 202, 203, 204, 206, 207, 209, 210, 221, 223, 225, 234, 238, 240, 241, 242, 257, 267

Qualificação 200, 203, 204, 206, 210, 214, 215, 216, 217, 252, 257

T

Tomada de decisão 4, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 71, 72, 91, 123, 140, 142, 153, 157, 158, 174, 203, 219

Trabalhador 176, 231, 251, 259, 267, 270

Trabalho 2, 3, 16, 19, 28, 35, 41, 42, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 61, 66, 67, 71, 75, 76, 80, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 104, 108, 109, 113, 128, 146, 160, 161, 162, 165, 167, 169, 171, 179, 191, 192, 200, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 261, 262, 265, 266, 267, 269, 270

Transparência 54, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 124, 125, 140

Treinamento 174, 176, 202, 203, 204, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 221

V

Varejo 104, 105, 106, 107, 109, 112, 113, 119, 120, 121

GESTÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

GESTÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 