Reforma administrativa e resistências externas: um estudo de caso*

Dario de Oliveira Lima Filho**
Renato Luiz Sproesser***
Gleisi Helena Hoffmann****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Objetivo; 3. Método; 4. Teoria da mudança organizacional e fonte de resistências externas; 5. Fontes de resistências externas à reforma administrativa no governo do Mato Grosso do Sul; 6. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Objective; 3. Method; 4. Theory of organizational change and sources of external resistance; 5. Sources of external resistance to administrative reform in the government of Mato Grosso do Sul; 6. Conclusions.

PALAVRAS-CHAVE: mudança organizacional; reforma administrativa; resistência à mudança.

KEY WORDS: organizational change; administrative reform; resistance to change.

Este artigo apresenta algumas alternativas para a redução das resistências externas durante um processo de mudança organizacional em um governo estadual. O texto privilegia a descrição das resistências externas à organização que, no entender dos autores, são maiores quando se trata de organizações públicas. Para tanto, relata o comportamento de agentes político-partidários, setores sociais e dirigentes sindicais,

* Artigo recebido em nov. 2002 e aceito em fev. 2004.
** Doutor em administração, professor do Departamento de Economia e Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Endereço: Cidade Universitária — CEP 79004-190, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: dolima@nin.ufms.br.
*** Doutor em administração, professor do Departamento de Economia e Administração da UFMS. Endereço: Cidade Universitária — CEP 79004-190, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: drls@nin.ufms.br.
**** Pós-graduada em administração pública pela UFMS. Endereço: Cidade Universitária — CEP 79004-190, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: gleisi@sercomtel.com.br.

sendo estes últimos considerados externos à administração pública e, portanto, representantes de uma outra organização. São descritas, de maneira resumida, as principais mudanças introduzidas pela reestruturação e os setores atingidos. O artigo parte do pressuposto, defendido por outros autores, de que nem toda resistência é nociva ao processo de mudança. Há casos em que ela ajuda a aperfeiçoar as ações pretendidas, ao chamar a atenção para aspectos não observados ou negligenciados pelos agentes de mudanças.

Administrative reform and external resistances: a case study
This article presents some alternatives to reduce external resistance during an organizational change in a state government. The text emphasizes the description of the external resistances, which the authors consider stronger in public organizations. It describes the behavior of partisans, social sectors and union leaders, the last ones not considered part of the public administration and, as such, seen as representatives of other organizations. The article summarizes the main changes brought by the restructuring process, as well as the affected sectors. The text is based on the presupposition, defended by other authors, that resistance is not always bad in a process of change. In some cases, it helps improve actions, by drawing attention to issues neglected by the agents of change.

1. Introdução

Mudança organizacional é um tema explorado na literatura administrativa desde os escritos de Kurt Lewin, em 1947. Muito se tem escrito sobre metodologia de intervenção em organizações privadas, fontes mais prováveis de resistência, estratégias para uma mudança de sucesso etc.[1]

Na esfera governamental, a mudança organizacional ganhou importância a partir do final da década de 1970, com a discussão sobre o papel do Estado na Inglaterra, nos EUA, na Nova Zelândia e na Austrália (Sunkel, 1999; Bresser-Pereira, 1998). No Brasil, esse movimento teve impulso a partir de 1995, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Mare, 1995). Os princípios elencados no plano produziram uma agenda de debates, que influenciaram as discussões e ações de todas as esferas governamentais. Temas como eficiência administrativa, prestação de serviços com qualidade ao cidadão e fortalecimento da capacidade de governo tornaram-se comuns nas discussões sobre administração pública. Entretanto essa discussão, segundo os próprios formuladores do plano, é apenas uma das dimensões da reforma do Estado que envolve, *lato sensu*, vários focos de ação, tais como: delimitação da área de atu-

[1] Para uma revisão, ver Motta (1997).

ação do Estado; desregulamentação; governança: aumento da capacidade de governo; governabilidade: aumento da democracia e do *accountability* (Pacheco, 1999).

Diferentes posições ideológicas convergem para a necessidade da realização de uma reforma do aparelho do Estado. Apesar da reforma no sentido *lato sensu* e, principalmente, apesar do papel que o Estado deve ter no desenvolvimento econômico, há um consenso quanto à necessidade de que se aumente a eficiência e a eficácia da máquina administrativa. Entretanto, e paradoxalmente, nota-se grande resistência, quando se tenta implementar concretamente as mudanças necessárias para o aumento do desempenho de organizações públicas.

2. Objetivo

Este artigo tem como objetivo discutir as dificuldades enfrentadas na reforma do aparelho administrativo de um estado-membro da Federação, Mato Grosso do Sul (MS), e apresentar algumas alternativas para a redução das resistências externas. Não se trata, portanto, da discussão sobre a reforma do Estado em si, nem sobre o papel deste e de seus desafios diante da globalização. O estudo busca discutir a resistência à mudança organizacional oriunda do ambiente externo à organização, tema pouco explorado, notadamente em órgãos públicos que se relacionam com um número significativo de instituições e agentes econômicos e sociais. Especificamente, pretende-se: identificar os focos de resistências externas no processo de transformação organizacional; avaliar o poder de pressão dos grupos externos e propor algumas alternativas para a diminuição das resistências, adequadas a cada tipo de comportamento ou intensidade de poder dos grupos de pressão.

3. Método

A metodologia adotada neste artigo é o *estudo de caso* (Yin, 2001), cujo objeto é a situação particular da reforma do governo do estado no Mato Grosso do Sul. Este artigo está baseado na experiência dos autores, na concepção e na implementação da reforma administrativa empreendida no governo estadual. Para a coleta de dados e descrição do caso utilizou-se o método da observação participante (Selltiz et al., 1987). No campo da administração, esta abordagem foi usada com sucesso por Aktouf (1987), no Canadá, por Rafaeli (1989), em Israel, e, mais recentemente, por Serva e Jaime Jr. (1995), no Brasil. A principal característica do método é a possibilidade de estar face a face com os observados, vivendo a realidade do dia-a-dia, pois "é preciso sentir na pele das pessoas para compreender como a realidade é construída" (Serva e Jaime Jr., 1995:70).

Foram fundamentais fontes de informações os instrumentos legais (leis, decretos, instruções) que instituíram a reestruturação administrativa do governo do MS e os documentos elaborados pela equipe que conduziu a reestruturação. Também foi feita análise bibliográfica e documental de diversos textos sobre reforma do Estado, reestruturação administrativa, mudanças organizacionais, mudanças de paradigmas e resistências à mudanças, além de documentos emitidos pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare, 1995).

4. Teoria da mudança organizacional e fontes de resistências externas

Mudança organizacional é assunto bastante explorado na literatura. Dos cinco paradigmas de mudança analisados por Motta (1997), a mudança vista como uma necessidade provocada pelo ambiente externo parece ser a mais adequada para explicar a reorganização administrativa do governo do Mato Grosso do Sul. Diversas forças exigem alterações na estrutura e no comportamento das organizações para que estas possam se adaptar ao novo ambiente externo (Downs, 1967) e, assim, buscar, prioritariamente, sua sobrevivência e o seu crescimento. Stoner (1985), por exemplo, comenta que deve ser superado qualquer fator externo que interfira na capacidade da instituição em alocar recursos humanos e materiais adequados. O autor classifica as forças de mudança em dois tipos: externas e internas, as quais muitas vezes estão associadas. Inovações tecnológicas observadas no ambiente externo mudam a maneira de pensar e de agir dos novos empregados contratados pela organização, sendo essa nova "cultura" tecnológica uma fonte interna de reivindicação à mudança.

Entretanto, juntamente com forças impulsionadoras da mudança, existem fontes de resistência, por exemplo: resistências individuais, como hábito, segurança, fatores econômicos ou perda de benefícios, medo do desconhecido; e resistências organizacionais, como inércia estrutural, inércia de grupo, ameaça à especialidade, ameaça ao poder estabelecido, ameaça à alocação de recursos estabelecidos (Robbins e Coulter, 1998). Resistência significa condutas adotadas por um indivíduo ou grupo de indivíduos para manter o *status quo*, em face de um processo de intervenção colocado em prática para alterá-lo (Zaltman e Duncan, 1977).

Para vencer as resistências, a literatura oferece vários métodos (Stoner, 1985; Daft, 1999). O modelo de Stoner (1985) baseia-se na concepção inicial de Kotter e Schlesinger (1979). É uma estrutura composta de seis métodos: educação/treinamento e comunicação; participação e envolvimento; facilidades e apoio; negociação e acordo; manipulação e cooptação; e coação explícita e implícita. O autor ainda indica orientações para adoção de cada método e mostra suas vantagens e desvantagens.

Hernandez e Caldas (2001), em uma revisão sobre resistência à mudança, observam e destacam que as resistências não são necessariamente prejudiciais e nem são fatos comuns da vida das organizações. Segundo os autores, as resistências devem ser vistas como um padrão de comportamento adotado pelos detentores de poder, que, por sua vez, deve ser considerado pelos agentes de mudanças.

Nos diversos pressupostos elencados em seu estudo, Hernandez e Caldas (2001) afirmam que a resistência, ao contrário do que é divulgado e defendido, é um fenômeno saudável e positivo, na medida em que o agente da mudança nem sempre tem razão e, na medida em que a resistência chama a atenção para mudanças que possam acarretar conseqüências negativas, obrigando ao agente a rever ou a conciliar suas ações. Também consideram, contrariamente à concepção geral de que o homem é resistente, de que este anseia por mudanças e de que tal anseio comumente sobrepõe-se ao medo do desconhecido.

Do ponto de vista interno das organizações, Hernandez e Caldas (2001) contrapõem-se ao argumento de que os empregados são os atores com maior probabilidade de resistir à mudança. Afirmam que essa versão é um mito gerencial, que encobre, na verdade, a resistência dos superiores hierárquicos, dos detentores de poder. Assim, no campo da resistência interna, os autores sugerem um modelo para "trabalhar" o indivíduo.

A maioria dos trabalhos sobre dificuldades relativas à mudança organizacional trata das resistências individuais e de grupos internos (Bateman e Snell, 1998; Daft, 1999; Hernandez e Caldas, 2001). No entanto, pelo menos quando se trata de uma organização pública, o foco deste artigo, são os grupos externos que apresentam as maiores resistências. Em geral, são grupos políticos organizados que têm na máquina estatal, moldada ao longo dos anos, um instrumento para seu benefício político ou econômico.

Para alguns grupos externos, a mudança pode ser vista como uma ameaça ou mesmo como uma perda de poder. A literatura, quando aborda a resistência às mudanças pelo prisma interno, diz que o empregado individual ou o grupo luta por si próprio e não pela organização (Stoner, 1985; Stoner e Freeman, 1999). No caso da pressão externa, ela pode advir dos grupos partidários, dos interesses empresariais, das representações sindicais etc.

5. Fontes de resistências externas à reforma administrativa no governo do Mato Grosso do Sul

Os pressupostos de Hernandez e Caldas (2001) e de Motta (1997) encontram correspondência na prática das resistências observadas durante a implantação da reforma administrativa do estado do Mato Grosso do Sul. As resistências vieram dos

setores cujos privilégios, *status quo* e poder foram questionados, alterados ou suprimidos. Em nenhum momento da intervenção, a resistência foi regra ou fato massificado, o que, entretanto, não significa que tenha sido fraca.

Políticos, empresários, lideranças sindicais e dirigentes públicos foram os grupos que expressaram resistência e que ou colaboraram para que a reestruturação fosse melhorada, ao longo de sua implementação, ou impediram avanços na reestruturação organizacional. Os funcionários, sempre identificados como resistentes às mudanças administrativas, conforme sugere Stoner (1985), esboçaram pouca resistência, e demonstraram, até mesmo, apatia em relação às transformações. Observou-se, ainda, uma percepção positiva em relação às mudanças, pois acreditavam que algo deveria ser feito para solucionar os problemas enfrentados pela administração pública, como a ineficiência das ações adotadas e os salários atrasados. Ao contrário, dirigentes sindicais mostraram-se resistentes e exerceram pressão política com articulações externas.

É compreensível que os sindicatos defendam, até com intransigência, os direitos de seus representados. Esta é a principal razão de sua existência. Sindicatos são representações corporativas e, para eles, aquilo que é de interesse da corporação é justo, ainda que fira interesses e direitos dos outros ou da maioria. Cabe, entretanto, às outras forças atuantes na sociedade, buscar o equilíbrio entre o atendimento de interesses e de direitos de uma corporação e dos demais. Nesse sentido, o Estado cumpre papel fundamental.

No Mato Grosso do Sul, a relação histórica do governo com os sindicatos representantes das corporações de servidores públicos sempre se relacionou com o atendimento às reivindicações das corporações mais fortes politicamente, ou seja, as corporações que ganhavam mais e tinham maior poder de barganha com o Estado, como o grupo do fisco, os procuradores/defensores, empregados de empresas públicas e sindicatos de professores. Além de aumento salarial, outras vantagens funcionais ou sindicais eram concedidas, muitas de base legal discutível, como foi constatado por ocasião da revisão efetuada na folha de pagamento.

Seus dirigentes sindicais, desde o início, colocaram-se contrários à reestruturação, independentemente do posicionamento de suas bases. Sem conhecer as alterações propostas, protestaram politicamente contra as mudanças, aliando-se, muitas vezes, a setores políticos que tiveram seus interesses limitados.

Um exemplo de resistência ocorreu em relação à extinção das empresas públicas, cuja finalidade maior era manter os altos níveis de remuneração e o atendimento privilegiado a determinados setores produtivos específicos, o que constatado com a Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Empaer). A extinção desta empresa e de mais uma autarquia ligada à questão agrária, o Departamento de

Terras e Colonização do Mato Grosso do Sul (Terrasul), suscitou crítica por parte de grandes proprietários rurais, já que muitos técnicos desses órgãos prestavam assistência técnica em suas fazendas, muitas vezes, em prejuízo por causa dos assentamentos e dos pequenos produtores rurais.

Com a criação do Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Idaterra), autarquia que incorporou e substituiu a Empaer e o Terrasul, o foco voltou-se para o pequeno produtor e para os assentamentos, primando pela reforma agrária e pelo fortalecimento da pequena propriedade. A despeito do objetivo, os dirigentes sindicais criticaram as mudanças, apegando-se à estrutura da antiga empresa e aos "direitos" que os servidores tinham com sua existência. O protesto e a resistência aconteceram desconsiderando-se o conteúdo e o alcance da mudança. O corporativismo e uma leitura equivocada da mudança geraram resistência.

Uma das medidas adotadas para atenuar as resistências, de modo geral e particular, foi a elaboração e a implementação de um plano de comunicação, que utilizou instrumentos como: *release*, entrevistas e reuniões com a imprensa por parte dos agentes de mudança na mídia de massa (TV, rádio e jornais) e especializada (portal na internet, revistas de classes etc.). Esta ação teve boa repercussão junto à sociedade civil, que assimilou a idéia de adequação/ajustamento da estrutura do Estado. Como reflexo da boa aceitação, os sindicatos reduziram sua intransigência e mostraram-se dispostos ao diálogo.

Outra medida adotada foi a coação, traduzida na ameaça de transferência de ativos físicos especializados e intelectuais da Empaer para outra instituição estatal, o que conduziria ao fracionamento do poder e, conseqüentemente, ao enfraquecimento da entidade sindical.

Outros grupos sindicais também exerceram forte pressão, a exemplo do grupo do fisco e do grupo de procuradores/defensores. Esta pressão foi evidenciada pela ameaça de redução do nível de atividade, o que traria não só conseqüentes prejuízos financeiros, como também desgaste da imagem do governo. No entanto, ela foi amenizada pela indicação de facilidades e pelo apoio à melhoria das condições de trabalho de seus associados, por exemplo: readequação do espaço físico, avanços nos processos de trabalho e aumento da eficiência da frota de veículos e do suprimento de materiais e serviços.

A reforma da previdência estadual — a resistência inicial foi uma das maiores verificadas durante todo o processo de reestruturação — acabou por convergir para uma proposta discutida e acordada com todos os agentes envolvidos, sendo implementada sem resistências. Talvez este exemplo, o da previdência, seja o mais original para confirmar a opinião de Hernandez e Caldas (2001), de que as resistências

não são necessariamente ruins e, mais ainda, contribuem ao aprimoramento do processo de mudança.

O fato é que nenhum dirigente sindical queria mudanças no sistema previdenciário público do Mato Grosso do Sul. Aliás, esse sistema nem existia. O Tesouro Estadual pagava integralmente as aposentadorias e a contribuição feita pelos servidores permitia apenas a cobertura das despesas relacionadas à assistência à saúde e às pensões por morte ou invalidez. A reforma na previdência estadual foi um impositivo de emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional, alterando as regras do regime de previdência no Brasil. Assim, a resistência à mudança dos dirigentes sindicais, sucedida por um processo de discussão e negociação, contribuiu para melhorar a proposta de adaptação do sistema previdenciário do Mato Grosso do Sul às regras nacionais.

A lei estadual da reforma administrativa no Mato Grosso do Sul foi aprovada por unanimidade pela Assembléia Legislativa. Esse resultado foi fruto de persistente articulação política do governo, com empenho do próprio governador, que estabeleceu um pacto para melhorar a organização administrativa do Estado. Essa articulação, entretanto, não impediu que grupos se articulassem e pressionassem para evitar mudanças. Durante a votação, acompanhada de protesto aberto e vistoso dos sindicatos, vários grupos articulavam resistência. Mesmo deputados comprometidos com a aprovação do projeto e com o espírito da reestruturação, pressionavam e tentavam alterá-la.

Internamente, no governo, a situação era pouco diferente. Alguns secretários de estado e altos dirigentes de órgãos e de empresas públicas, na condição de representantes de partidos e facções políticas, estavam convencidos — e assim mostravam-se enquanto equipe — da importância de implementação da reestruturação. Entretanto, individualmente, resistiam no sentido da manutenção do *status quo* e articulavam-na, não raro, com os dirigentes sindicais ou acompanhados de setores sociais que avaliavam ter perdido poder com as mudanças propostas. Era o discurso de que a reestruturação, necessária e importante, se fosse implementada na sua área de atuação, seria desastrosa, desestruturaria a atividade e, assim, o governo estagnaria. Ou seja, as mudanças podem ocorrer, desde que sejam mantidos os interesses individuais ou de grupos.

A diminuição da resistência, neste caso, deu-se com a utilização do plano de comunicação, adotado também em situações mencionadas anteriormente. Além disso, outros métodos foram exigidos. O critério prévio para definição do número de cargos comissionados, em entidades e em municípios, sob o controle de partidos da base de sustentação do governo estadual foi flexibilizado para não prejudicar posições político-partidárias em diversas regiões do Estado. Com isso,

foi caracterizado o método de negociação e de acordo. Outro método também utilizado foi a coação, evidenciado pela ameaça de exclusão de determinadas facções partidárias de cargos de primeiro e segundo escalões do governo. Em alguns casos, houve a efetiva necessidade de demissão para que as mudanças pudessem ser adotadas.

Observou-se que setores empresariais mostraram-se resistentes no momento da defesa de órgãos que, inclusive, eram alvos de críticas feitas por estes mesmos setores. No entanto, a partir da apresentação da mudança, tais setores passaram a defender esses órgãos como se as estruturas existentes fossem eficientes. Um exemplo da resistência recai sobre as alterações propostas para a área de turismo. A antiga empresa pública responsável pela área de turismo, a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Mato Grosso do Sul (Codems) tornou-se objeto de defesa quando ela estava prestes a extinguir-se. No transcorrer do processo de reforma, um grupo de empresários que tinha articulação parlamentar pressionou, juntamente com a imprensa, em benefício da preservação do *status quo* ou em favor de mudanças desejadas, tendo em vista um tratamento especial para o setor, sem levar em conta a nova realidade administrativa que se desenhava para o conjunto do governo do Estado.

Para esta situação específica, os agentes de mudança avaliaram inicialmente um baixo grau de poder de pressão do grupo de interesse. Assim, entendeu-se que o plano de comunicação em andamento seria adequado e a mudança foi aprovada sem as alterações pretendidas pelos grupos. Entretanto, isso não significou que as pressões diminuíssem. De fato, o governo cedeu, posteriormente, às pressões e, em menos de um ano da efeti-vação da reforma administrativa, foi criada uma fundação estadual de turismo.

Com a estrutura organizacional do Estado moldada para atender aos interesses privados (frutos da ação de grupos e corporações que foram se apossando dessa estrutura, ao longo de décadas) e somada ao viés patrimonialista com ações dirigidas para satisfazer aos interesses de grupos privilegiados, grande parte dos cargos, dos empregos públicos e também dos órgãos com representação no interior, seguia a regra da indicação ou do interesse político-partidário, seja local, regional ou estadual. A resistência gerada com as mudanças pretendidas nessa estrutura foi uma das mais difíceis de combater, porque não era aberta, não tinha amparo no interesse de grupos organizados (sindicatos, empresários etc.) ou do Estado, era simplesmente de interesse pessoal e político-pessoal.

As pessoas em geral ou seus representantes políticos não queriam perder espaço, emprego, estrutura pública, influência em pequenas decisões e encaminhamentos de governo, que, por sua vez, fazem grandes diferenças no conjunto da intervenção estatal, seja em nível estadual, seja em nível local.

A ameaça explícita por este grupo de interesse foi expressa por uma possível retirada de apoio político local, que transferiu o indivíduo interessado para outra agremiação partidária. Na avaliação dos agentes de mudança, estas exigências de caráter individual foram encaradas como de média alta pressão, por causa da possibilidade de redução da base eleitoral local. Assim, optou-se pelo método de negociação e acordo via flexibilização dos critérios de definição do número de cargos comissionados de livre nomeação. Esse tipo de resistência é a que mais dificultou avanços na reestruturação administrativa. O quadro apresenta a síntese dos casos de resistências estudados.

Caracterização das resistências externas

Caso	Grupos de pressão	Avaliação da intensidade de poder do grupo	Fonte de resistência	Tipo de pressão exercida	Métodos utilizados para redução da resistência
Grupo fisco, defensores	Órgãos de classe trabalhadora	Média	Ameaça ao poder estabelecido	Articulação junto a grupos político-partidários; ameaça de redução do nível de atividade do órgão	Educação e comunicação; facilidades e apoio
Pesquisa e extensão rural	Órgão de classe trabalhadora	Baixa	Ameaça à alocação de recursos estabelecidos; ameaça ao poder estabelecido	Articulação junto a sindicatos patronais; articulação junto a grandes empresários rurais com poder regional	Educação e comunicação; coação

Previdência	Órgão de classe trabalhadora	Média alta	Ameaça à alocação de recursos estabelecidos	Articulação junto a grupos político-partidários; ameaça de questionamentos jurídicos à reforma	Educação e comunicação; negociação e acordo
Político-partidária	Secretários de Estado e dirigentes de entidades públicas, na qualidade de representantes de facções partidárias	Baixa, média e alta, dependendo do grupo partidário específico	Ameaça ao poder estabelecido; ameaça à alocação de recursos estabelecidos	Articulação junto a órgãos de classe trabalhadora; articulação com organizações da sociedade civil (Igreja, ONGs)	Educação e comunicação; coação; negociação e acordo

continua

Caso	Grupos de pressão	Avaliação da intensidade de poder do grupo	Fonte de resistência	Tipo de pressão exercida	Métodos utilizados para redução da resistência
Turismo	Grupos de empresários	Baixa	Ameaça à alocação de recursos estabelecidos	Utilização da mídia de massa para questionar a eficácia da reforma; articulação junto a grupos político-partidários	Educação e comunicação
Bases eleitorais	Dirigentes partidários locais; cabos eleitorais	Média alta	Ameaça ao poder estabelecido; perda de benefícios individuais	Ameaça de transferência para outra agremiação partidária	Educação e comunicação; negociação e acordo

6. Conclusões

Utilizou-se o método da observação participante com o objetivo de discutir as resistências externas à implementação da reforma administrativa no governo do Mato Grosso do Sul.

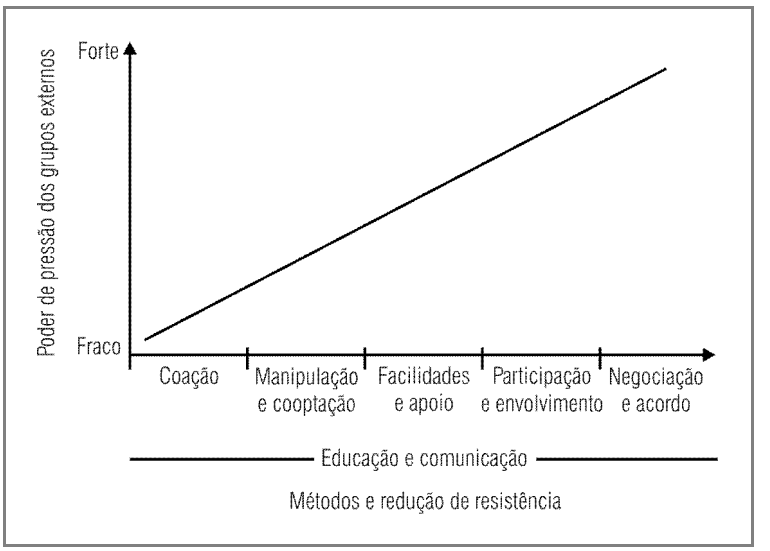
No âmbito das resistências às mudanças nas organizações públicas, os problemas observados estão vinculados, principalmente, mais às questões políticas e culturais do que à dimensão tecnológica. Possivelmente por esta razão as resistências oferecidas são majoritariamente externas à organização. As principais fontes de resistência foram os dirigentes de sindicatos de corporações públicas, deputados estaduais, secretários de estado e altos dirigentes de órgãos públicos (na condição de representantes de partidos políticos), setores empresariais e outras lideranças políticas estaduais e locais.

Os dados mostram que as resistências dos agentes externos, na fase de implementação da reforma, e dos desdobramentos decorrentes tendem a intensificar-se nas seguintes direções: a) aprofundamento das resistências, na medida em que os agentes não conseguem reverter as mudanças que confrontam com os seus interesses; b) substituição do foco das resistências, à medida que o processo de mudança, num determinado ponto, torna-se irreversível; e c) assimilação do novo formato organizacional, à proporção que este garanta a continuidade de seus interesses de outra maneira.

Nesse sentido, para buscar maior sucesso na intervenção, sugere-se um mapeamento dos grupos de pressão externos que tenham interesses políticos, pessoais ou empresariais no governo antes do início do processo de mudança.

Embora Kotter e Schlesinger (1979) sugerirem um ordenamento "natural" para a utilização dos métodos de diminuição das resistências, os quais devem ir dos mais brandos (educação e comunicação) aos mais rigorosos (coação explícita ou implícita), os casos analisados evidenciaram a necessidade de avaliação de cada grupo externo de interesse, especialmente no que tange ao seu poder de pressão junto às diversas instituições formais e informais. A figura destaca a relação entre o poder de pressão dos grupos externos e o método de redução de resistência a ser utilizado.

Relação entre o poder de pressão e os métodos
de redução de resistência



A figura coloca em evidência que, quanto mais fraco é o poder de pressão dos grupos, mais impositivo é o método de redução da resistência. Ao contrário, quanto mais forte é o poder de pressão, maior é a necessidade de adotar métodos que privilegiem a negociação e o acordo entre as partes interessadas.

Os métodos e formas de resistências permanecerão, mesmo que diferentes, acompanhando o processo de concretização das mudanças. Algumas serão vitoriosas e espelharão a correlação de forças políticas e sociais que envolvem o poder público. Outras formas de resistência serão minimizadas por não apresentarem justificativas técnicas e por não terem apoio suficiente da sociedade civil organizada. Entretanto, surgirão novos agentes satisfeitos com as mudanças e empenhados em sua defesa, com interesses políticos claros, que formarão uma nova cultura por meio das ações e das formas do governo administrar o Estado.

As resistências às mudanças na administração pública são importantes, não só por aperfeiçoarem as ações, ao chamar atenção para aspectos não observados ou negligenciados pelos agentes de mudanças, segundo Hernandez e Caldas (2001), mas, sobretudo, por expressarem a diversidade de opiniões e de interesses que cercam o Estado.

Esta investigação pretendeu trazer contribuições acadêmicas, a fim de discutir uma nova fase da reforma administrativa no Brasil: a avaliação de experiências. Em ter-

mos gerenciais, as contribuições sinalizam para uma maior atenção a ser dada às fontes de resistências externas quando forem implementadas as mudanças organizacionais no aparelho do Estado.

A principal limitação deste artigo, que pode ser vista também como uma oportunidade para estudos futuros, é o não-oferecimento de uma metodologia para mensurar o poder de pressão dos grupos externos, o qual foi avaliado, neste caso, de forma subjetiva, por observação.

Referências bibliográficas

AKTOUF, O. *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations.* Québec: Presses de l'Université du Québec, 1987.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. *Administração:* construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania:* a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

DAFT, R. L. *Teoria e projeto das organizações.* 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DOWNS, A. *Inside bureaucracy*. Prospect Heights, Ill.: Wavelland, 1967.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *A reestruturação administrativa do Mato Grosso do Sul.* Campo Grande: Secretaria de Estado de Reestruturação e Ajuste, 2001.

HERNANDEZ, J. M. C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

KOTTER, J. P.; SCHLESINGER, L. A. Choosing strategies for change. *Harvard Business Review*, v. 57, n. 2, Mar./Apr., p. 106-113, 1979.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República, 1995.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente:* planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris, 1989.

MOTTA, P. R. *Transformação organizacional:* a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

PACHECO, R. S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In: MELLO, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.* Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1999.

RAFAELI, A. When cashiers meet customer: analysis of the role supermarket cashiers. *Academy of Management Journal*, v. 32, n. 2, p. 245-273, June 1989.

ROBBINS, S. P.; COULTER, M. *Administração*. 5. ed. São Paulo: LTC, 1998.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L.; COOK, S. *Métodos de pesquisa nas relações sociais.* 2. ed. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1987.

SERVA, M.; JAIME JR., P. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 35, n. 3, p. 64-79, 1995.

STONER, J. A. *Administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1985.

———; FREEMAN, R. E. *Administração*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 1999.

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

ZALTMAN, G.; DUNCAN, R. *Strategies for planned change*. New York: Willey, 1977.