

# Análise de mudanças organizacionais: utilidades para políticas sociais\*

Eduardo Acuña A. \*\*

Francisco Fernández M. \*\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. Mudança, inovação e aprendizagem organizacionais; 3. Tipos de mudança e de aprendizagem organizacionais; 4. Mudança organizacional e sucesso; 5. Condições que provocam mudança organizacional; 6. Sistemas de aprendizagem em organizações; 7. O processo de mudança organizacional; 8. Mudanças em componentes da organização e mudanças de condutas; 9. Organizações do setor público: restrições à mudança; 10. Orientações para a avaliação de processos de mudança em organizações que administram políticas sociais.

Palavras-chave: mudança organizacional; gestão de políticas sociais.

Análise de processos de mudança organizacional ou inovação organizacional. Aspectos relevantes para a observação e estudo de situações de mudança organizacional. Avaliação de experiências de reformas organizacionais na gestão de políticas sociais.

## **An analysis of organizational changes: its utility for social policies**

The paper concerns the analysis of processes of organizational change or innovation and presents an analytical framework identifying some important aspects for observation and study of experiences in organizational changes. The proposals suggested try to be useful for the appraisal of experiences of organizational reforms in the management of social policies.

## **1. Introdução**

Este artigo refere-se à análise de processos de mudança ou inovação organizacional, e nele é apresentado um quadro analítico que identifica aspectos relevantes para a observação e o estudo de experiências de mudança organizacional. As propostas aqui apresentadas buscam, particularmente, contribuir para a avaliação de experiências de reformas organizacionais na gestão de políticas sociais.

Inicialmente, faz-se uma análise do conceito de mudança organizacional, discutindo-se o significado desse conceito e destacando-se sua relação com os

\* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 1994. Trabalho apresentado originariamente no Seminário sobre Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Sociales: secciones para la Capacitación, Cepal-OEA, realizado em Santiago, em dezembro de 1993.

\*\* Professor do Departamento de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade do Chile. (Endereço: Diagonal Paraguay, 257 — Pisos 10, 11 y 12 — Santiago — Chile.)

\*\*\* Professor do Departamento de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade do Chile.

processos de aprendizagem de natureza coletiva. Distinguem-se tipos de mudanças organizacionais, com alusão à sua radicalidade e complexidade. Em seguida, aborda-se a relação entre mudança organizacional e sucesso, no pressuposto de que a mudança obedece à lógica do aperfeiçoamento do desempenho das organizações. Fazem-se observações metodológicas sobre o estudo da relação entre mudança e êxito organizacional. Busca-se identificar e analisar fatores que contribuam para explicar a ocorrência de mudança nas organizações, dando-se atenção às condições que precipitam a mudança, ou seja, que motivam os atores sociais a tomar iniciativas para modificar as organizações. Por outro lado, trata-se dos processos de mudança propriamente ditos, entendendo-se que o êxito da mudança é afetado pela forma de conduzir o processo. Passa-se ao exame dos fatores que podem ser mudados nas organizações, atribuindo-se a tais intervenções o propósito final de provocar uma mudança no comportamento dos atores sociais que compõem as organizações. Propõe-se uma classificação das condutas que seriam reflexo de mudanças bem-sucedidas no contexto das organizações e examinam-se algumas restrições que prejudicam as organizações do setor público, em face da experiência da mudança.

Finalmente, com base nos antecedentes examinados, o artigo identifica e analisa detidamente aspectos básicos que devem ser levados em conta na avaliação de experiências de mudanças em organizações que se ocupam da gestão de políticas sociais.

A perspectiva adotada reconhece nas organizações uma natureza eminentemente social, o que quer dizer que a mudança ou inovação em organizações é fundamentalmente entendida como resultado das decisões e interações dos atores sociais que delas participam (Mangham, 1978, 1986). A mudança em organizações é vista segundo uma concepção voluntarista, que atribui às pessoas a capacidade de escolher e criar condições para o desenvolvimento de ações coletivas de transformação. Tal perspectiva incorpora também a intervenção de fatores eventuais para a ocorrência da mudança, mas em última instância atribui essa ocorrência à iniciativa humana (Van de Ven & Astley, 1981).

## **2. Mudança, inovação e aprendizagem organizacionais**

A tarefa imediata deste artigo é precisar o conceito de mudança organizacional, que, por sua vez, será abordada em sua relação com os conceitos de inovação e aprendizagem organizacional, estando todos esses tópicos estreitamente ligados.

Um primeiro aspecto a destacar no conceito de mudança organizacional é que este se refere à alteração de um certo estado de coisas internas da organização, tendo em vista uma nova forma de comportamento coletivo. A mudança pressupõe um estado inicial existente na organização que deve ser modificado para se alcançar um novo estado. Para tanto é possível alterar diferentes aspectos da organização, suas formas estruturais, seus procedimentos, papéis desempe-

nhados, tecnologia, objetivos, metas, políticas, processos decisórios, estilos de direção, planificação e controle, bem como a composição quantitativa e qualitativa das pessoas que a integram. Diga-se, desde logo, que a mudança pode variar em sua radicalidade, incluindo apenas alguns aspectos da organização ou mesmo seus vários componentes. Em nosso entender, o principal propósito da alteração de componentes organizacionais é obter das pessoas um novo tipo de comportamento. Por exemplo, fazer com que as pessoas incumbidas das tarefas sejam mais autônomas nas decisões, se comuniquem de maneira mais aberta, fluente e espontânea, segundo as exigências do trabalho; que as relações entre as unidades organizacionais sejam de colaboração recíproca, nas quais prevaleçam os objetivos gerais da organização, em vez de interesses locais; que os produtos ou serviços sejam capazes de atender às necessidades dos clientes (Porras & Hoffer, 1986).

Uma particularidade da mudança nas organizações é o fato de que envolve um grupo de pessoas cujas respectivas ações se busca modificar para obter uma nova combinação de condutas. A mudança nas organizações ocorre através das pessoas; são elas que têm a capacidade de aprender para que a mudança se faça. São as pessoas que identificam novas expectativas de conduta, as difundem, as aprendem e as internalizam, consolidando a nova situação da organização (Askvik, 1991; Argyris, 1970). As organizações podem ter sistemas e recursos que favoreçam a ocorrência da mudança, como, por exemplo, o acesso à informação e ao conhecimento, mas a mudança acontece, definitivamente, através da vontade e atuação de seus atores sociais.

O conceito de inovação organizacional também ajuda a compreender a mudança nas instituições. Para Dávila (1992), tal inovação consiste em obter novas combinações de recursos ou fazer as coisas de maneira diferente; criar novas formas de organização, não-hierárquicas, e programas de mudança planejados. O conceito de inovação organizacional enfatiza na mudança um distanciamento ou uma ruptura com o convencional. Contudo, essa peculiaridade não-convencional da mudança é algo relativo, sujeito a um contexto e momento determinados. O caráter inovador da mudança pode estar ligado à história de uma organização, mas também pode ser que, em comparação com outras organizações da indústria ou do país, a mudança em si não represente maior novidade. Do mesmo modo, comparando as mudanças em uma organização de determinado país com as que ocorrem nas de outros países, pode-se concluir que o que é inovação em um lugar não o é tanto em outras localidades, na medida em que a mudança organizacional já pode estar amplamente difundida há muito tempo.

Neste artigo, o conceito de inovação equivale ao de mudança organizacional. O aspecto não-convencional da mudança que se atribui ao conceito de inovação é aqui abandonado como objeto de análise, na medida em que sua identificação exigiria observações comparativas entre contextos organizacionais e temporais que ultrapassem os objetivos e recursos destinados a este trabalho.

Um terceiro conceito cuja incorporação é particularmente relevante é o de aprendizagem organizacional. Nesta perspectiva, a mudança organizacional é entendida como resultado da ocorrência de aprendizagem. Considera-se que as organizações mudam suas metas e rotinas com base nas experiências que acumulam. Cabe, a respeito, perguntar se quem aprende são as organizações em si mesmas ou os indivíduos que têm a capacidade de adquirir novas formas de pensar e atuar. Diz-se que as organizações aprendem através de seus membros, mas igualmente se considera que a aprendizagem organizacional implica algo mais que um mero aprendizado individual: implica que as pessoas refletem sobre problemas e tomam decisões coletivamente (Hedberg, 1981).

Na teoria das organizações, existe uma tendência a definir aprendizagem de formas distintas, em alguns casos enfatizando-se o aspecto do entendimento e em outros, os aspectos relativos a condutas ou ações. Hedberg (1981) enfatiza principalmente o desenvolvimento de novas perspectivas e o entendimento como critérios para que ocorra um processo ativo de aprendizagem. Outros têm-se preocupado com a materialização da aprendizagem em estruturas e condutas. Neste estudo, a aprendizagem organizacional é concebida como o desenvolvimento de novas perspectivas e percepções de problemas e desafios. Ações orientadas para a mudança, em aspectos organizacionais de comportamento, fluiriam naturalmente a partir da mudança cognitiva que previamente teria ocorrido. Argyris (1970) sustenta que a aprendizagem organizacional é possível desde que as pessoas de uma organização participem de um processo reflexivo que permita o entendimento dos problemas e sua relação com a conduta delas. Posteriormente, as pessoas devem buscar soluções alternativas, escolher uma delas e comprometer-se com sua implementação.

### **3. Tipos de mudança e de aprendizagem organizacionais**

Nesta seção propõem-se certas categorias que permitam identificar tipos de mudança e de aprendizagem organizacionais que se relacionem entre si. Tais identificações permitem estabelecer diferenças em termos de radicalidade das mudanças e de níveis de aprendizagem implícitos e, portanto, de complexidade de execução.

#### *Tipos de mudanças organizacionais*

Primeiramente cumpre distinguir entre mudanças de primeira e segunda ordem (Sims, Fineman & Gabriel, 1993). As de primeira ordem correspondem a mudanças no sistema; são as mais comuns e representam ajustes dos atuais métodos de execução de tarefas, tais como promover mais reuniões de equipe para resolver problemas de comunicação. As mudanças de segunda ordem são alterações mais radicais, destinadas a modificar o sistema propriamente dito. Nelas se

examinam as práticas correntes de trabalho, as crenças e os pressupostos básicos que sustentam essas práticas.

Nadler e Tushman (1990) também distinguem entre mudanças incrementais e mudanças estratégicas. A mudança incremental, que pode ser significativa, refere-se a componentes específicos da organização, mas tem a particularidade de se realizar no contexto da atual concepção estratégica, do tipo de organização e dos valores predominantes. As mudanças incrementais, freqüentes nas organizações, não são necessariamente menos importantes. Exemplos dessas mudanças são a reformulação de estruturas, a introdução de nova tecnologia, as alterações nas práticas de administração de pessoal. Ao contrário, as mudanças estratégicas salientam o objetivo de modificar, em seus aspectos fundamentais, a organização inteira, redefinindo-se o quadro de referência básica, incluindo a estratégia, a estrutura, as pessoas, os processos e, em algumas situações, os valores nucleares da organização.

Os mesmos autores incorporam, em sua categorização de mudanças organizacionais, o fato de elas serem de índole reativa ou antecipatória. O caráter reativo corresponde a mudanças que são respostas a certas pressões que se manifestam na organização, as quais podem expressar-se através de uma crise de desempenho. Assim sendo, as transformações são feitas em resposta à experiência de tal crise. Contrariamente, a natureza antecipatória corresponde a mudanças que resultam de uma análise de cenários futuros que a organização irá enfrentar, não sendo pois uma resposta a eventos contemporâneos. Sustenta-se que, nas mudanças antecipatórias, é fundamental a participação das altas autoridades da organização, que são parte essencial do processo de elaboração dessa visão antecipatória das necessidades de mudança.

Da combinação das duas dimensões descritas, radicalidade da mudança (incremental e estratégica) e horizonte de tempo da mesma (reativa e antecipatória), resulta a seguinte tipologia.

Figura 1

Tipos de mudança organizacional		
	Incrementais	Estratégicos
Antecipatórios	Sintonia	Reorientação
Reativos	Adaptação	Recriação

As mudanças incrementais e antecipatórias denominam-se *sintonia*; correspondem a modificações em componentes específicos da organização e ocorrem como antecipação de eventos futuros. As mudanças incrementais que se iniciam reativamente denominam-se *adaptação*. As mudanças estratégicas e antecipatórias são de *reorientação*, e, por último, as estratégicas, mas reativas, são de *recriação*.

Em relação à tipologia levantam-se algumas hipóteses, que se referem em particular às mudanças estratégicas. Tais mudanças são vitais para a existência das organizações e geralmente se originam de pressões do meio ambiente (maior competição, surgimento de nova tecnologia, introdução de medidas reguladoras), ante as quais é provável que ocorram essas mudanças. É certo que a introdução de mudanças estratégicas não lhes garante o êxito, mas também é válido afirmar sem a mudança a organização pode não subsistir.

As mudanças de reorientação são mais arriscadas, porque se iniciam em situações de crise e porque o tempo constitui uma forte restrição. Essas mudanças são complexas demais, porque quase sempre envolvem transformações em valores básicos da instituição, as quais provocam resistências por parte das pessoas. Para o sucesso dessas mudanças é necessário substituir executivos da alta direção, não raro por pessoas de fora da organização.

As mudanças de reorientação estão associadas a experiências de sucesso. A folga de tempo de que se dispõe permite o planejamento da mudança, a formação de coalizões e a potencialização da capacidade das pessoas para que trabalhem eficientemente na nova organização. A folga de tempo também permite à alta direção redefinir os valores essenciais em consonância com a nova estratégia, a nova estrutura e os novos processos. Essas mudanças de reorientação são perigosas, na medida em que as definições antecipatórias do futuro podem ser invalidadas em ambientes acentuadamente mutáveis.

Quanto à tipologia em geral, os diferentes tipos de mudança organizacional irão necessitar de diferentes tipos de liderança. As mudanças incrementais, por serem menos complexas, podem ser feitas no contexto da estrutura e dos processos de gestão atualmente existentes na organização, sendo em alguns casos necessário combiná-las com estruturas temporárias para a transição. Ao contrário, quando as mudanças são estratégicas, não podem se apoiar nas atuais estruturas e processos, porquanto estes mesmos são objeto de mudança. Em tais casos, a liderança é fator crucial na administração da mudança, a autoridade suprema precisa dispor de qualidades carismáticas que lhe permitam desenvolver e comunicar um sentido de futuro para a organização, motivar o pessoal, criar condições para uma liderança eficaz na equipe gerencial que a assessora e, por último, institucionalizar a mudança na cúpula em toda a organização (Nadler & Tushman, 1990).

Em relação aos tipos de aprendizagens organizacionais, mencionam-se em particular as idéias de Argyris e Schön (1974, 1978), embora existam várias outras classificações na bibliografia sobre o tema (Askvik, 1991).

A perspectiva que Argyris e Schön adotam sobre a aprendizagem organizacional atende às teorias de ação que inspiram as condutas individuais em organizações. Sustentam eles que as condutas nas organizações são governadas pelo que denominam “teorias em uso”, crenças que as pessoas acompanham como estratégias eficientes para a ação em diferentes condições. Essas teorias em uso devem ser inferidas dos comportamentos dos indivíduos e não do que eles dizem fazer. A aprendizagem envolve o fato de que as teorias em uso são continuamente testadas, sendo corrigidas através de seqüências de ensaio e erro.

Para Argyris e Schön, a aprendizagem organizacional é um processo coletivo, que ocorre quando os membros de uma organização fazem reflexões sobre suas teorias em uso e as desenvolvem. Isso acontece quando os indivíduos descobrem uma lacuna entre suas experiências e aquilo que está estabelecido nas teorias organizacionais em uso. Quando tais lacunas entre teoria e prática são descobertas, torna-se possível corrigir erros, procuram-se as fontes dos erros cometidos e se começam a desenvolver novas teorias e normas de compreensão. Isso pode conduzir a novas estratégias de ação baseadas em novos pressupostos e à prova da teoria na prática. Para que a aprendizagem seja organizacional, é importante que o respectivo ciclo, nos indivíduos, diga respeito às teorias e estratégias de ação que influem na organização.

Argyris e Schön distinguem entre dois tipos de aprendizagem: de um ciclo e de duplo ciclo (*single and double loop learning*). A aprendizagem de um ciclo ocorre quando a correção do erro se orienta para a mudança de estratégias de ação dentro do quadro de objetivos e valores estabelecidos na organização. Por outro lado, a aprendizagem de duplo ciclo acarreta um questionamento dos objetivos, normas e valores da organização. Nessas circunstâncias, o processo de aprendizagem orienta-se para a transformação dos pressupostos básicos das teorias que prevalecem na organização. Na aprendizagem, descobre-se que os objetivos, as normas e os valores centrais da organização não se sustentam, pelo que devem ser trocados por outros.

A aprendizagem de um ciclo pode ser implementada na maioria das organizações, enquanto a de duplo ciclo é mais difícil de executar. E isso acontece porque, nas organizações, as pessoas desenvolvem “rotinas defensivas”, que inibem o surgimento de perguntas críticas. Em situações de aprendizagem de duplo ciclo, as normas e os valores organizacionais tornam-se ambíguos e conflitantes, as pessoas experimentam incerteza e insegurança, razão pela qual relutam em participar da aprendizagem. As “rotinas defensivas” inibem a aprendizagem organizacional. Em primeiro lugar, implicam normas ou pressupostos que definem cer-

tos assuntos como geradores de controvérsias e parecem dispor de normas que estabelecem que o que provoca controvérsias não deve ser discutido em público. As normas também estabelecem que é impossível questionar o critério que define certos assuntos como não-discutíveis. Em consequência, estabelece-se um sistema fechado que não permite que perguntas de vital importância para a aprendizagem organizacional sejam feitas em uma atmosfera de abertura entre os membros da instituição.

Argyris e Schön desenvolvem um modelo normativo de ação que se afasta dos pressupostos ativadores das “rotinas defensivas” e favorece a aprendizagem organizacional de duplo ciclo. Essa aprendizagem requer ambientes sociais em que os atores possam livrar-se das restrições que estimulam a defesa e a insegurança na conduta. As orientações básicas que eles propõem são:

- cada ator deve contribuir para criar situações em que todos os indivíduos se sintam seguros de prestar informação válida;
- devem ser criadas opções de mudança, para que os atores, devidamente informados, possam escolhê-las livremente; isso é essencial quando as pessoas executam tarefas conjuntamente;
- deve haver um compromisso com as escolhas feitas, o qual se obtém através da mútua proteção a cada uma das pessoas.

#### *Relação entre tipos de mudança e tipos de aprendizagem*

Considerando os tipos de mudança e aprendizagem organizacionais antes identificados, estabelece-se a seguir uma relação entre ambos os fenômenos. Nas mudanças denominadas de primeira ordem e incrementais, é provável a ocorrência de aprendizagens de um ciclo, enquanto em mudanças de segunda ordem ou estratégicas, a aprendizagem provável seria de duplo ciclo.

#### **4. Mudança organizacional e sucesso**

É lógico, portanto, sustentar que uma iniciativa de mudança organizacional decorre da expectativa de obter um aumento de eficácia na instituição e/ou uma adaptação a condições ambientais que constituem desafios ou oportunidades. Em geral, as iniciativas de mudança obedecem ao propósito de solucionar problemas para que as instituições tenham um melhor desempenho.

Todavia, tais iniciativas nem sempre resultam em experiências bem-sucedidas. Os resultados finais podem diferir parcial ou totalmente das expectativas estabelecidas no início da mudança (Heller, 1991; Trist & Bamforth, 1951). Os processos de mudança organizacional em geral são tarefas complexas para sua



administração, particularmente quando incluem intervenções simultâneas em vários componentes das organizações e se realizam sob condições de crise. As mudanças institucionais criam um ambiente de incerteza e insegurança que desperta resistência nas pessoas, dando margem a manobras políticas que podem retardar a ocorrência de resultados esperados ou mesmo fazer com que o propósito de inovação seja finalmente abortado. Por outro lado, também é fato que as decisões de mudança nem sempre são acertadas, do ponto de vista técnico.

Assim, na análise de processos de mudança em organizações é preciso levar em consideração se os resultados foram positivos ou não, e nesse sentido cabe fazer pelo menos três perguntas: que tipo de êxito avaliar? Como avaliar o êxito? Que grau de consolidação do êxito é necessário para a análise? (Cabrero & Arellano, 1992).

Parte da avaliação do êxito exige que se determine previamente se o processo de mudança organizacional em si foi efetivo em sua implementação. No momento em que se postula que a mudança responde à lógica de melhorar os resultados de uma organização, é indispensável que haja previamente uma opinião conclusiva sobre a ocorrência da mudança e sobre a natureza dessa mudança. Isso permitirá entender o caráter da inovação e validar a sua causalidade sobre os resultados. Sem uma análise do processo de inovação é impossível entender as razões pelas quais uma iniciativa de inovação propicia resultados favoráveis.

Para avaliar o efeito da mudança nos resultados globais da organização, há que se basear no exame da eficácia, o que pressupõe trabalhar com três enfoques: de metas, de recursos e de processo (Harrison, 1987; Daft, 1983).

O enfoque de metas consiste em identificar as metas da organização e compará-las com os resultados finais que nela se conseguem. É importante que a avaliação das metas seja feita antes em termos das metas operacionais da instituição do que em termos das metas oficiais. As metas operacionais refletem as atividades realmente levadas a cabo na organização. O contraste entre as metas operacionais e os resultados obtidos na instituição dá uma medida do grau de eficácia da organização. As medidas de eficácia podem traduzir resultados quantitativos, tais como produtividade, rentabilidade e sua relação com investimentos, venda de serviços ou produtos etc.

O enfoque de metas geralmente é complexo porque as organizações costumam ter uma diversidade de metas, o que torna difícil estabelecer, com precisão, as metas a serem avaliadas.

O enfoque de recursos para avaliar a eficácia refere-se à capacidade da organização para explorar seu ambiente na aquisição de recursos escassos e valorizados. O critério de avaliação da eficácia é a obtenção de recursos que tornam a organização viável, tanto a curto como a longo prazo. Alguns critérios para essa mensuração consideram: a capacidade de negociação da empresa, no seu ambiente, para obter recursos escassos; a habilidade da direção para perceber acertadamente as características do meio exterior; a capacidade da organização para empregar de forma eficiente os recursos na produção de bens e serviços específi-

cos; a manutenção eficiente das atividades na organização e a capacidade de responder adequadamente às mudanças do ambiente. O enfoque de recursos é particularmente útil, porque possibilita a análise da eficácia em relação ao ambiente, o que por sua vez permite comparações com outras organizações.

O enfoque de processos para a mensuração da eficácia considera os aspectos internos da organização, a eficiência no uso de recursos e a natureza e qualidade do ambiente sócio-emocional. Esse enfoque leva em conta indicadores de custos de produção em bens ou serviços; satisfação no trabalho; tendências a relações interpessoais e entre grupos de consenso ou conflito; fluxos de trabalho e comunicação eficiente; relações interpessoais; e, em geral, o nível de ajustamento existente entre os componentes do sistema organizacional (Nadler & Tushman, 1977).

Na avaliação do êxito organizacional, ante a introdução de mudanças, pode-se muito bem combinar critérios dos enfoques de metas, recursos e processos para ver até que ponto a eficácia melhorou em consequência dessas mudanças. O êxito, como se viu, pode ter diversas dimensões, razão pela qual o uso combinado dos três enfoques é recomendável.

Nessa forma de avaliar a eficácia, é também recomendável interrogar atores internos e externos, e que tenham interesses ligados à organização, sobre sua experiência, satisfação e insatisfação com o desempenho da entidade. Diferentes atores podem ter diferentes perspectivas para avaliar a eficácia da empresa, e suas perspectivas podem ensejar uma visão integral dessa eficácia que pode ser complementada com outras avaliações (Daft, 1983).

Considera-se, por último, que a avaliação global do sucesso da organização deve garantir que o mesmo corresponde a uma situação consolidada de progresso na eficácia organizacional. Do contrário, corre-se o risco de examinar casos de êxito que podem ser temporários, efêmeros ou aparentes. No mesmo sentido, mencionou-se anteriormente a necessidade de que os casos a estudar correspondam sempre a situações em que a mudança esteja assentada e institucionalizada. É nessa dupla condição, em que por um lado a mudança já está efetuada e estabilizada e, por outro, existe uma firme propensão ao êxito, que a observação e o estudo das relações entre ambas as variáveis são mais proveitosos. A figura 2 orienta sobre a escolha de organizações para a observação das mudanças e sua relação com o êxito organizacional (Cabrero & Arellano, 1992).

Na figura, a situação *B* é mais favorável para o exame de experiências de mudança organizacional e sua relação com o êxito. O caso corresponde a uma organização em que a mudança progrediu o suficiente para provocar uma tendência constante de melhora na eficácia da organização. O caso *A* seria desejável como foco de estudo porque, embora mostre uma propensão ao êxito, apresenta a restrição de que as mudanças ainda estão em desenvolvimento, sendo talvez arriscado atribuir sucesso a tais mudanças. A situação *D* é igualmente desejável, pois embora o processo de mudança esteja estabilizado, sua relação com o êxito pode ser confundida com a existência de fatores conjunturais que talvez sejam os ver-

dadeiros responsáveis pelo êxito. Por último, o caso *C* é arriscado não só porque o êxito pode ser atribuído a fatores conjunturais, mas também porque as mudanças ainda estão ocorrendo, de modo que é difícil considerar que elas sejam responsáveis pelo êxito.

Figura 2  
Escolha de casos a estudar na relação entre mudança organizacional e êxito

		Mudança organizacional	
		Processo inicial	Processo ampliado
Êxito organizacional	Consolidado	A Situação de risco	B Situação provavelmente mais favorável
	Conjuntural	C Situação aparentemente desfavorável	D Situação de risco

## 5. Condições que provocam mudança organizacional

Nesta seção examinam-se as condições que desencadeiam processos de mudança em organizações.

Como foi dito anteriormente, a mudança e a aprendizagem organizacionais pressupõem a participação ativa de atores dentro da organização. Por isso é interessante identificar as características dos atores que participam das fases iniciais dos processos de mudança e que dão lugar a seu desencadeamento. Do mesmo modo, é interessante precisar as condições que levam os atores a ter uma motivação para o início da mudança na organização.

Na bibliografia sobre mudança e aprendizagem organizacionais, é pacífico que a condição básica para o início dos processos de mudança e de aprendizagem é a percepção e a consciência de problemas nas instituições, ou então de oportunidades para seu desenvolvimento (Senge, 1990; Strand et alii, 1989; Garvin, 1993; French, Bell & Zawacki, 1989; Argyris, 1970; Schein, 1988; Beer, Eisenstat & Spector, 1990). Problemas organizacionais correspondem a situações em que a eficácia da organização para alcançar suas metas está ameaçada. Oportuni-

dades de desenvolvimento correspondem a situações que oferecem vantagens para a viabilidade futura da organização.

Problemas e oportunidades, na medida em que são percebidos, particularmente por atores importantes dentro da organização (executivos de alto nível), são considerados fatores que provocam processos de mudança. A conscientização de problemas e a percepção de oportunidades futuras geram motivação e energia para desenvolver ações de mudança. Alguns autores sugerem que a motivação para mudança, nas pessoas, surge mais freqüentemente a partir da percepção de problemas, enquanto a motivação a partir de percepção de oportunidades é menos comum. Talvez isso se explique pelo fato de que a busca de oportunidades pode ser mais complexa e consumir mais recursos (Strand, Askvik & Espedal, 1989).

Senge (1990) sustenta que um processo de aprendizagem organizacional começa pelo que ele denomina tensão criativa, a qual resulta de uma visão futura da organização a que se deseja pertencer e, também, do fato de querer estabelecer e comunicar “toda a verdade” daquilo que constitui a realidade atual da organização.

A existência de uma lacuna cria, naturalmente, uma tensão. Senge afirma que esta pode manifestar-se de duas maneiras: uma, aproximando-se a situação atual da visão, e outra, ajustando-se a visão à realidade atual. Segundo ele, indivíduos, grupos e organizações que aprendem a trabalhar com a tensão criativa aprendem também a usar suas energias para buscar confiantemente a concretização de suas visões.

As considerações de Senge sobre a tensão que desencadeia a aprendizagem organizacional coincidem com as de autores que trabalham com a perspectiva da mudança organizacional, os quais entendem como condição básica para a ocorrência de mudanças o fato de as pessoas estarem insatisfeitas com a situação atual da instituição, vale dizer, perceberem problemas e empenharem-se na solução dos mesmos (French, Bell & Zawacki, 1989). Senge acrescenta, porém, que a tensão criativa é diferente da solução dos problemas. Neste último caso, a energia para a mudança surge da aspiração de eliminar estados ou situações indesejáveis. Na tensão criativa, a energia para a mudança provém da visão do futuro posta em contraste com a situação atual.

Cumprir destacar que, para que a mudança se opere em uma organização, é necessário que os ocupantes de altos cargos percebam e tomem consciência da tensão já mencionada. Particularmente importante é que isso aconteça com a autoridade máxima da instituição, a fim de que, por um lado, ela se comprometa pessoalmente com o processo de aprendizagem e mudança organizacionais e, por outro, se legitime, no âmbito de toda a organização, o desenvolvimento de atividades relacionadas com tal processo. Especialmente quando o processo de mudança ou de aprendizagem é de envergadura, abarcando a organização inteira ou vários de seus componentes, espera-se que a pessoa que detém a autoridade máxima assuma a liderança do processo, o que pressupõe capacidade carismática

para motivar as pessoas no sentido da mudança, bem como capacidade instrumental para institucionalizar tal liderança na organização (Nadler & Tushman, 1990; Senge, 1990). Para que a mudança e a aprendizagem prossigam com êxito em uma organização, é condição necessária que a chefia e as autoridades que a secundam liderem esse processo.

Ao que parece, a experiência de tensão e o exercício da liderança por parte da alta direção das organizações para iniciar e conduzir processos de mudança e aprendizagem não constituem conduta freqüente, espontânea e expedita. Em alguns casos, a chefia é insensível às necessidades de mudança das organizações, reagindo a elas de forma tardia e lenta, ou então não dispõe de capacidade para desenvolver-se adequadamente ante as expectativas de liderança que as empresas requerem, particularmente quando as mudanças são de envergadura (Strand, Askvik & Espedal, 1989). Nesse contexto, faz sentido a observação feita por Nadler e Tushman (1990): segundo eles, quando as organizações não antecipam as necessidades de mudança estratégica, substituem sua chefia por pessoal externo. Pode-se entender a substituição da chefia não só como um castigo por sua incapacidade para perceber as necessidades de mudança e exercer liderança, mas também como uma forma de incorporar novas pessoas capazes de suprir as deficiências existentes na direção da organização, que se mostrou inoperante em relação às necessidades de mudança.

## **6. Sistemas de aprendizagem em organizações**

Para compreender a ocorrência ou não de mudanças em organizações, convém atentar para as suas características em termos de sistemas de aprendizagem. A tendência à mudança de uma organização será estimada ou inibida, dependendo dos sistemas de aprendizagem que nela existam.

Shrivastava (1983) entende por sistemas de aprendizagem os mecanismos que apóiam a aprendizagem organizacional, quer dizer, sistemas que prestam informações para a tomada de decisões, tanto formal como informalmente. Os sistemas de aprendizagem abrangem diferentes níveis e áreas da instituição, sem se limitar a partes específicas da mesma. Podem variar em sua orientação, indo daqueles que enfatizam a aprendizagem para determinados indivíduos até sistemas em que as oportunidades de aprendizagem se estendem a toda a organização de forma impessoal.

Shrivastava distingue seis tipos de sistemas de aprendizagem:

### **a) A instituição baseada no indivíduo.**

Corresponde à situação de aprendizagem centrada em uma pessoa, que é a autoridade máxima da organização. Instituições de estrutura simples, segundo a tipologia de Mintzberg (1991), seriam propensas a esses sistemas de aprendiza-

gem. O executivo-chefe, com base em sua posição, sua experiência e seu conhecimento, é aceito como a fonte de toda informação importante dentro da organização. Numa situação dessas, a aprendizagem organizacional é equivalente à aprendizagem do executivo-chefe.

#### b) Sistemas de aprendizagem mitológicos.

Boa parte da aprendizagem em organizações consiste na elaboração de mitos e histórias. Os mitos proporcionam as bases para as normas e valores compartilhados. Influem na cultura organizacional, criando heróis e vilões (Schein, 1985; Deal & Kennedy, 1982). Quando novos membros entram na organização, eles são socializados na cultura organizacional através da aprendizagem de tais mitos.

#### c) Cultura da busca de informação.

Pelo tipo de negócio de certas organizações, elas têm uma cultura que estimula ativamente no sentido da busca de informações oriundas de agentes externos. Exemplo disso são os escritórios de bolsa de comércio, firmas consultoras e empresas jornalísticas. Nessas organizações, freqüentemente existem redes para acesso a informações importantes, de tal modo que a maioria de seus membros pode participar ativamente na busca de informação.

#### d) Sistemas de aprendizagem participativos.

Correspondem a situações em que comitês e grupos de projetos se ocupam de assuntos estratégicos e de gestão. Refletem estilos de direção em que a participação em decisões está institucionalizada. A aprendizagem organizacional, a coleta e o intercâmbio de informações ocorrem entre setores distintos da organização, o que possibilita a comparação e discussão de diferentes pontos de vista e opiniões. Os sistemas participativos estimulam a abertura, o espírito de equipe e a criação de ambientes de confiança e apoio. Contudo, as decisões podem ser retardadas, porque a participação reduz a velocidade dos processos.

#### e) Sistemas de gestão formais.

A forma mais comum de perpetuar a aprendizagem e os fluxos de informação em organizações é através de sistemas formais de gestão, ou seja, procedimentos sistemáticos e mecanismos de controle, planos estratégicos, estabelecimento de bases de informação e exames periódicos do ambiente etc. Tais siste-

mas se baseiam na experiência e na prática e se inspiram nas técnicas da disciplina científica da administração.

f) Sistemas de aprendizagem burocrática.

Nas organizações burocráticas, especialmente da administração pública, existe um conjunto de métodos e normas para controlar o fluxo de informações entre os respectivos membros. As regras especificam exatamente quem receberá qual informação. Também especificam a forma pela qual a informação deve ser coletada e armazenada. Procedimentos objetivos e neutros são altamente valorizados, e neles não há espaço para opiniões pessoais e subjetivas.

Pelos sistemas de aprendizagem descritos, vê-se que alguns são mais favoráveis à ocorrência de uma ampla aprendizagem dentro da organização, havendo portanto maior propensão a mudanças organizacionais. Os sistemas de aprendizagem participativa e o da cultura da busca de informação são os que mais contribuem para que ocorra a aprendizagem, abrangendo toda a organização. Os demais sistemas são menos capazes de estimular a aprendizagem, particularmente o sistema burocrático de aprendizagem. Esse julgamento das organizações burocráticas e de suas limitações para a mudança e a aprendizagem tem amplo respaldo em pesquisas que ressaltam o caráter ritualista e conservador de autoridades e funcionários dessas organizações (Blau, 1971; Merton, 1964).

A limitada permeabilidade à aprendizagem e à mudança aqui atribuída às organizações burocráticas torna-se relativa à luz de certos antecedentes. Lindblom (1968) sustenta que a aprendizagem e a mudança no setor público seguem uma lógica política em vez de uma lógica de racionalidade técnica. A lógica política repousa na competição, entre partidos políticos, para favorecer seu eleitorado. O êxito ou fracasso das mudanças depende muito das tendências políticas e do poder, assim como das coalizões formadas pelos atores políticos. Golembiewski e outros (1982) informam sobre experiências bem-sucedidas de mudança a partir do enfoque do desenvolvimento organizacional. Em seu estudo, incluem a observação de casos de empresas públicas, concluindo que elas são sensíveis a iniciativas de mudança e que um grande número delas tem alcançado êxito em seus programas de inovação. Golembiewski (1969), em sua reflexão sobre as possibilidades de aplicar o desenvolvimento organizacional nas burocracias do setor público, mostra a necessidade de adequar os métodos e técnicas de mudança organizacional às peculiaridades dessas instituições, concluindo que a inovação é factível.

## 7. O processo de mudança organizacional

Na avaliação de experiências de mudança organizacional e sua relação com o êxito, é fundamental observar a forma pela qual se conduziu o processo de inovação. As expectativas de resultados desejados como consequência das mudanças podem variar quando a administração do processo desconhece ou não integra adequadamente os atores sociais.

Em sucessivas passagens deste artigo assinala-se que as mudanças nas organizações dependem, definitivamente, da conduta humana. Desse modo, pode-se entender a mudança como um esforço coletivo de reconstrução ou reelaboração da realidade social de uma organização (Berger & Luckmann, 1976). Num processo de mudança, as pessoas devem, por um lado, abandonar formas de conduta que se tenham mostrado funcionais no passado, e por outro, aprender e internalizar novas formas de comportamento que se considerem úteis para a nova situação.

Particularmente quando as mudanças são de monta, quer dizer, atingem simultaneamente vários componentes da organização, ou bem são de índole estratégica, considera-se indispensável que a aprendizagem para fazer frente à nova situação enfatize a participação das pessoas. Nesse sentido já se salientou antes o papel fundamental de liderança que a autoridade máxima, bem como as que a secundam, deve desempenhar. Para que a mudança prospere, a alta direção deve assumir um compromisso pessoal com essa mudança e criar mecanismos e instâncias para obter uma intensa participação dos outros atores da organização.

Entende-se que a mudança organizacional é resultado de um processo de aprendizagem que pressupõe que as pessoas, de forma mais ou menos extensiva e intensiva, participem de um processo reflexivo de elaboração de conhecimentos sobre os problemas da organização, examinando suas maneiras de atuar e os pressupostos em que se baseiam tais ações, e explorando alternativas que possibilitem a satisfação das necessidades de mudança detectadas (Schein, 1993; Isaacs, 1993; Senge, 1990).

Argyris (1977) estabelece três condições para a ocorrência de aprendizagem e mudança organizacionais: dispor de informação válida, garantir que as opções para a solução dos problemas sejam feitas de forma livre e autônoma, e obter um compromisso interno, por parte das pessoas, com a solução escolhida.

A geração de informação válida e útil é uma condição inicial, fundamental em um processo de mudança organizacional. Para que as pessoas aprendam, é essencial que disponham de informação válida sobre os problemas, sobre as suas próprias condutas em relação a tais problemas e sobre as normas e os pressupostos que as inspiram. A informação é válida quando se refere à verdadeira conduta das pessoas nas organizações, e não às suas declarações. A geração de informação válida costuma ser um processo de comunicação complexo, porque os indivíduos, consciente ou inconscientemente, têm “rotinas defensivas”, experimentam insegurança e incerteza ao sentir que as normas que eles seguem habitualmente



na organização estão sendo questionadas. Assuntos que geram controvérsia na instituição tendem a ser ignorados, e evita-se examinar as normas que definem que assuntos são motivo de controvérsia. Ao se adotar essa lógica, cria-se um sistema fechado de conhecimento que impede a aprendizagem. Para gerar informação válida, é necessário criar um ambiente sócio-emocional aberto à comunicação, de confiança e apoio, o que leva à reiteração do papel fundamental da alta direção na liderança do processo, representando um modelo a ser seguido pelos membros da instituição.

A segunda condição para a aprendizagem e a mudança organizacionais — que a opção para a solução dos problemas seja livre e informada — implica facilitar às pessoas uma tomada de decisão autônoma que permita controlar o destino da organização. Uma escolha livre significa que é voluntária, em vez de imposta, que é reflexiva, em vez de impulsiva, e que é ativa, em vez de reativa. O *locus* das decisões centraliza-se nas pessoas, e não na autoridade, cabendo a esta facilitar as decisões dos indivíduos, dar-lhes apoio para que façam uso de sua autonomia e se sintam seguros na utilização de seus recursos reflexivos, buscando possíveis soluções para os problemas e optando por aquela que ofereça vantagens satisfatórias. Para promover uma livre escolha na solução de problemas, é necessário que as pessoas participem da geração e do acesso a informações válidas, constituindo assim uma comunidade reflexiva, que analisa suas próprias experiências e as explora de forma autônoma, em busca de soluções.

A terceira condição — que as pessoas desenvolvam um compromisso interno com o curso de ação escolhido para corrigir o sistema — corresponde a um senso de propriedade e responsabilidade com relação às conseqüências das soluções. Entende-se que o compromisso interno surge do fato de a solução ser considerada útil e satisfatória para atender às necessidades de mudança da organização. Os indivíduos sentem-se comprometidos com a ação, porque sua motivação vem antes de forças internas do que de forças induzidas externamente. O compromisso interno consolida a aprendizagem, porque esta resulta de decisões pessoais baseadas em informações válidas e tomadas livremente.

É particularmente relevante que essas condições estejam presentes quando a aprendizagem requerida pela organização é de duplo ciclo, na qual a solução dos problemas requer um questionamento do referencial de políticas, normas e pressupostos que identificam a organização em seu estado atual, ou seja, trata-se de mudanças estratégicas. Como já se salientou, a criação dessas condições requer uma comunicação aberta entre os membros da instituição, em um ambiente de apoio e confiança. É preciso que as pessoas abandonem suas “rotinas defensivas”, e tudo isso sinaliza um processo complexo, que para ser bem-sucedido requer a formulação de estratégias para vencer a resistência das pessoas à aprendizagem e à mudança.

A condução desse processo de forma autônoma pelas organizações parece não ser expedita, e por isso a aprendizagem às vezes é lenta, parcial, imperfeita ou simplesmente não ocorre (Strand, Askvik & Espedal, 1989; Beer, Eisenstat &

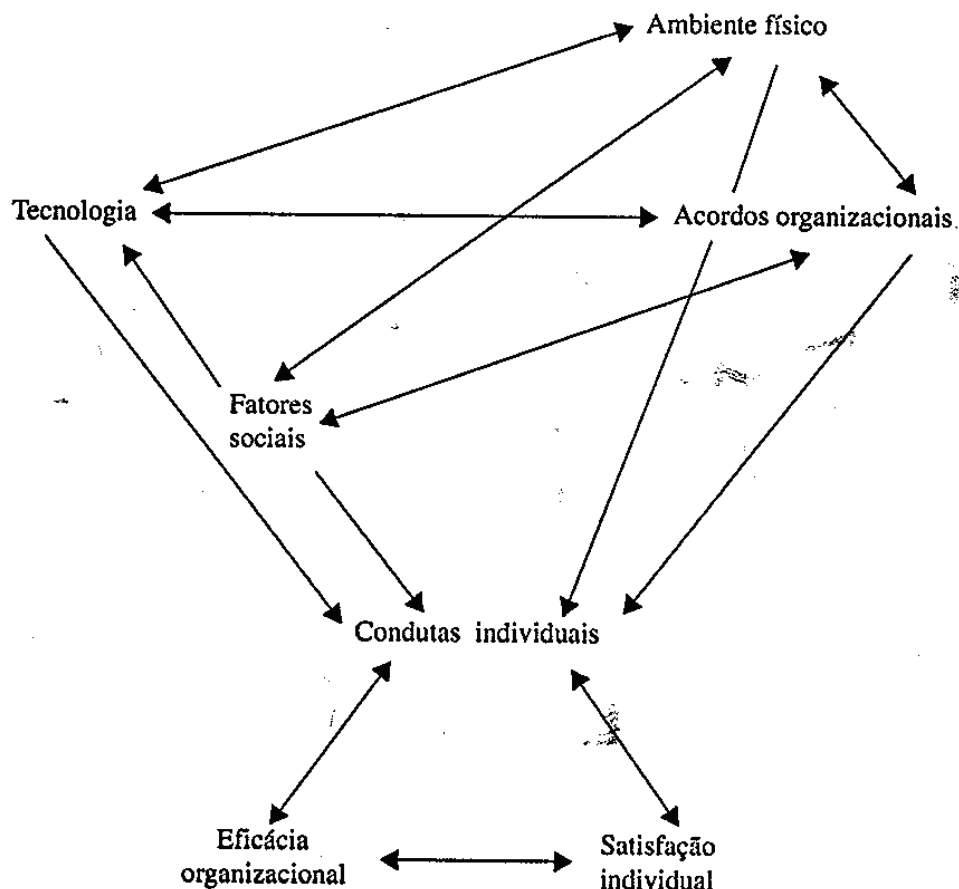
Spector, 1990). Tal complexidade explica por que as organizações, ante a necessidade de uma mudança radical, recorrem à ajuda técnica de consultores externos (Askvik, 1992).

## 8. Mudanças em componentes da organização e mudanças de condutas

A avaliação de mudanças organizacionais pressupõe a identificação dos aspectos que foram modificados com o propósito de melhorar a eficácia da organização.

A seguir propõe-se uma classificação para identificar as mudanças, assinalando-se primeiramente os componentes da organização capazes de motivar intervenções que, em última análise, visam a modificar os comportamentos individuais. Em segundo lugar, apresenta-se uma categorização de mudanças de comportamento, no contexto de processos bem-sucedidos de desenvolvimento organizacional, quer dizer, identificam-se nas condutas individuais as mudanças que poderiam acarretar êxito organizacional.

Figura 3  
Componentes organizacionais e mudanças  
(Porras & Hoffer, 1986)



Entende-se que a decisão de intervir em algum dos componentes da organização depende da situação de cada instituição. Do estudo dessa situação é que resultarão as decisões sobre quais componentes sofrerão intervenção. Katsell & Yankelovich (1975) sustentam que as tentativas de múltiplas mudanças, que abrangem vários aspectos organizacionais simultaneamente, têm mais probabilidade de melhorar a produtividade do que as que focalizam apenas um ou determinados aspectos organizacionais. Nesse sentido, Porras & Hoffer (1986) fazem ver que as múltiplas alterações no ambiente interno de uma organização são as que oferecem lições consistentes sobre os tipos de condutas desejadas. Isso constitui uma explicação plausível para algumas tentativas fracassadas na área do desenvolvimento organizacional; falham porque não prestam a devida atenção à mudança em componentes do sistema e, em vez disso, priorizam a mudança de comportamentos. As mudanças de conduta acabam sendo ineficazes porque não levam em conta a necessidade de mudanças nos componentes da organização.

As mudanças em componentes da organização relacionam-se com a introdução de inovações nos seguintes pontos:

*Acordos organizacionais.* As áreas da organização que estão formalmente definidas para prover a coordenação e o controle necessários às atividades da organização. A estrutura formal, as políticas e os procedimentos administrativos, as metas e as estratégias formais, os sistemas de orçamento, de controle de custos e de informação, os sistemas de gratificação e de avaliação de desempenho constituem exemplos de acordos organizacionais.

*Fatores sociais.* Correspondem às características humanas da organização e aos processos em que as pessoas estão presentes. Um aspecto central é a cultura da organização, que inclui valores, normas, histórias, rituais, mitos e símbolos. Outros aspectos são as redes de comunicação, as formas que assume o processo decisório, os processos de interação pessoal, dentro de grupos e entre grupos, e as características dos indivíduos, tais como conhecimentos, atitudes, crenças e habilidade de conduta.

*Tecnologia.* Inclui todos aqueles fatores associados aos processos de transformação de insumos em produtos ou serviços, como instrumental, maquinaria e equipamento, bem como planejamento e fluxo do trabalho, sistemas e procedimentos técnicos, e perícia técnica dos indivíduos.

*Ambiente físico.* Corresponde à configuração do espaço de trabalho, sua dimensão, forma e a localização das áreas de atividade. Inclui também o projeto arquitetônico e a decoração.

A seguir, apresentam-se categorias de mudanças comportamentais em processos bem-sucedidos de desenvolvimento organizacional (Porras & Hoffer,

1986). Primeiramente apresentam-se condutas difundidas no nível da organização e, depois, no nível da direção.

#### *Condutas difundidas no nível da organização*

- Abertura na comunicação: condutas que promovam a prestação e a recepção de informações relevantes para a execução do trabalho.
- Colaboração: condutas que promovam ou reflitam a participação de indivíduos importantes para a identificação e solução de problemas.
- Responsabilidade: condutas que reflitam aceitação de responsabilidade e iniciativa na execução de tarefas organizacionais.
- Visão compartilhada: condutas que reflitam uma clara compreensão da filosofia organizacional, de seus valores e propósitos, e um compromisso com os mesmos. Compromisso com altos padrões de desempenho.
- Solução eficaz de problemas: condutas que reflitam uma orientação no sentido de solucionar problemas referentes a assuntos importantes para a organização.
- Respeito e apoio: condutas que reflitam respeito pela integridade dos indivíduos.
- Interações expeditas: condutas que reflitam atenção e emprego de processos de interação pessoal, em grupos ou entre grupos.
- Investigação: condutas que reflitam uma orientação para o diagnóstico da organização e de seus ambientes.
- Experimentação: condutas que promovam ou reflitam uma abertura para a inovação.

#### *Condutas difundidas no nível da direção*

- Participação: condutas que envolvam pessoas importantes em processos decisórios relevantes para a organização.
- Visão e liderança: condutas que comuniquem e reforcem os propósitos, as metas e os valores organizacionais, bem como altos padrões de desempenho.
- Desempenho estratégico: condutas que reflitam uma perspectiva global, com um horizonte de longo prazo, para a análise dos assuntos da organização.

- Promoção da informação: condutas que aumentem a quantidade de informação difundida na organização.
- Desenvolvimento das pessoas: condutas que desenvolvam os conhecimentos, as habilidades e a competência dos subalternos e de todo o pessoal da organização.

Cabe assinalar que, para lograr uma mudança de comportamento conforme as categorias já descritas, o desenvolvimento organizacional dispõe de um conjunto de técnicas: análise de processos, desenvolvimento de habilidades, atividades de diagnóstico, formação de equipes de trabalho, confrontação entre grupos, atividades tecno-estruturais etc. (Miles & Schumuck, 1976; French & Bell, 1989).

## **9. Organizações do setor público: restrições à mudança**

Fazem-se, a seguir, algumas observações consideradas importantes para a avaliação de processos de mudança e seus efeitos sobre a eficácia, no caso de organizações do setor público (French, Bell & Zawacki, 1989; Golembiewski, 1969).

### *Mensuração da efetividade organizacional*

Como já foi mencionado, a avaliação de processos de mudança organizacional requer também uma avaliação dos efeitos dessas mudanças na eficácia da organização. Cumpre notar que a avaliação da eficácia em organizações do setor público é particularmente complexa, porque nelas costuma não haver critérios claros de identificação daquilo que constitui seus resultados finais. Muitas organizações do setor público estão voltadas para a produção de serviços cuja natureza intangível torna difícil uma precisa mensuração da eficácia. Desse modo, para avaliar experiências de mudança em organizações públicas, é preciso definir critérios para medir a eficácia, a qual deve ser observada em momentos prévios e posteriores à mudança organizacional, para que se possa estabelecer os efeitos provocados pelas inovações nos resultados finais da instituição.

### *Regulamentos e difusão do poder*

Como já foi dito, para que os processos de mudança organizacional sejam bem-sucedidos, é fundamental o compromisso da alta direção. A satisfação dessa condição nas organizações do setor público é complexa devido à abundância de regulamentos e à difusão do poder. Nos organismos públicos, a diretoria tem, estatutariamente, um poder limitado para tomar decisões, o que restringe sua possibilidade de comprometer-se com projetos complexos de mudança organizacional.

A mudança nas organizações públicas precisa do respaldo de processos políticos, os quais vão mais além dos limites da organização em questão, envolvendo poderes institucionais superiores — Judiciário, Legislativo e Executivo — razão por que os processos de inovação são extremamente demorados.

Por outro lado, a transitoriedade da autoridade política atribuída às organizações públicas constitui também um elemento que desfavorece os projetos de mudança. Essa transitoriedade não se coaduna com estratégias de mudanças profundas, que em geral requerem um horizonte de longo prazo. Às vezes, quando as autoridades políticas conseguem alguma familiaridade com a organização a seu cargo, são substituídas. Ante essa incerteza da permanência no cargo, é provável que sua motivação para iniciar reformas diminua. Percebendo esse fato, os funcionários de carreira das organizações públicas também sentem-se desmotivados para assumir iniciativas de mudança.

### *Condicionamento dos executivos do setor público*

Os executivos do setor público, durante suas carreiras, estão condicionados a desenvolver estilos de direção que maximizam seu controle da gestão e minimizam as possibilidades de controle por parte de seus subordinados. Através de progressos paulatinos em suas carreiras, como executivos de nível médio e depois de alto nível, aprendem a seguir em seus mínimos detalhes a legislação, as políticas, as normas e os procedimentos. Isso tem efeitos profundos em sua personalidade, na formação de atitudes conservadoras e ritualistas que constituem condições básicas para que possam continuar na organização e progredir em suas carreiras (Merton, 1964). Embora isso não seja uma peculiaridade exclusiva dos organismos públicos, neles sua manifestação é mais acentuada e freqüente. Essas características dos executivos, que também são extensivas aos funcionários em geral, são vistas como inibidoras das iniciativas de mudança.

### *Visibilidade das decisões do setor público*

A visibilidade das instituições públicas na sociedade é também um fator que pode sabotar tentativas de reforma. Quanto mais visível é a instituição aos olhos da opinião pública e dos organismos controladores, menores são as probabilidades de que a diretoria das organizações promova processos de mudança. Como as organizações públicas são um reflexo da eficácia dos governos centrais ou locais, as iniciativas de mudança requerem muita cautela, pelos efeitos que podem ter sobre o eleitorado dos partidos políticos do governo e da oposição. As iniciativas de mudança podem requerer investimentos vultosos, o que talvez reduza o apoio à sua implementação. Além disso, as iniciativas de mudança podem implicar resultados de longo prazo cujos benefícios são incertos, o que diminui o apoio de setores políticos por suas conseqüências eleitorais.

## 10. Orientações para a avaliação de processos de mudança em organizações que administram políticas sociais

Tomando por base os antecedentes apresentados sobre processos de mudança e aprendizagem organizacionais, expõe-se, a seguir, um conjunto de hipóteses que podem orientar na avaliação de reformas em organizações que administram políticas sociais.

### *Hipótese 1: sobre condições organizacionais anteriores*

A probabilidade de ocorrerem processos de reforma organizacional na administração de políticas sociais é afetada pelas condições anteriores da organização em que se dão esses processos. Quer dizer, presume-se que a ocorrência de mudança e aprendizagem organizacionais depende de características anteriores das organizações.

Assim, o fato de haver uma tradição de aprendizagem organizacional na instituição é condição básica para que as pessoas tomem iniciativas de mudança e para que tais iniciativas prosperem. Os sistemas de aprendizagem organizacional existentes na organização constituem uma condicionante para a ocorrência de reformas (Shrivastava, 1983).

Os sistemas de aprendizagem organizacional — que por um lado geralmente estimulam nas pessoas a busca de informação em agentes externos, e por outro institucionalizam processos decisórios participativos sobre assuntos estratégicos e gerenciais — são sistemas que tornam mais provável a ocorrência de aprendizagem e mudança organizacionais. Em suas comunicações com agentes externos, as pessoas podem obter informação relevante para a viabilidade atual ou futura da organização, informação que pode ser elaborada internamente através da participação de grupos. A informação recolhida, ao ser processada em grupos, pode resultar na aquisição de conhecimentos e em decisões que signifiquem aprendizagem e mudança organizacionais.

Considera-se também provável a ocorrência de reformas organizacionais nas instituições em que o sistema de aprendizagem repousa em um indivíduo, seu mais alto executivo (Shrivastava, 1983). Como foi salientado, esses sistemas tendem a existir em instituições pequenas, de estrutura organizacional simples e onde o executivo máximo é o foco que concentra a informação e seu processamento. A aprendizagem que ocorre na entidade tem como *locus* a pessoa que exerce a autoridade máxima. Contudo, para que essas organizações passem por mudanças significativas, é preciso que o processo de aprendizagem organizacional se torne um processo menos personalizado, envolvendo vários atores da organização. Para tanto é preciso que a autoridade máxima exerça uma forte liderança na transição para um sistema de aprendizagem de índole mais participativa e extensivo a toda a instituição.

Nas organizações em que os sistemas de aprendizagem predominantes são de caráter burocrático, a probabilidade de haver processos de reforma organizacional é reduzida. Como já foi observado, tais sistemas reforçam nas pessoas o apego às normas e aos procedimentos estabelecidos e tendem a despertar comportamentos ritualistas e conservadores que desprezam oportunidades para uma aprendizagem distinta daquilo que está institucionalmente estabelecido e, logo, para que ocorra mudança na organização.

### *Hipótese 2: liderança do processo de reforma*

A ocorrência de mudança em instituições que administram políticas sociais é resultado da iniciativa e da vontade de certos atores de promover inovações no desempenho da instituição (Van de Ven & Astley, 1981).

Argumenta-se, primeiramente, que personagens importantes na organização, sobretudo executivos de alto nível, têm consciência da falta de eficácia na empresa, da sua viabilidade futura ou ainda das oportunidades para seu desenvolvimento. Dessa consciência derivam um desejo de inovação e um conceito visionário, uma imagem do que a organização poderia ser em um futuro próximo (Nadler & Tushman, 1990; Senge, 1990).

Atores importantes, com intenção de promover mudanças, com senso de responsabilidade pelo futuro da organização e por suas conseqüências sociais, geram processos de liderança extensivos e intensivos no seio da mesma. Os meios de influência de que se utilizam transmitem a visão do futuro da organização e incitam as pessoas a participar coletivamente de sua construção.

A inovação organizacional efetiva-se através de um processo de liderança centrado em um indivíduo, mas que tem a peculiaridade de dar lugar, paulatinamente, a uma experiência coletiva, que envolve atores distintos. Líderes, em posições secundárias em relação à figura central, constituem-se em agentes difusores, comprometidos com a iniciativa de mudança, o que por sua vez permite que atores subalternos se engajem no processo de transformação.

O esforço de inovação organizacional, em suas fases iniciais, apóia-se firmemente na capacidade carismática da pessoa que tem a iniciativa de mudança. Todavia, para que a inovação se consolide na empresa, o processo de liderança deve evoluir para uma forma institucionalizada, que provavelmente se expressará na configuração de novas estruturas organizacionais e de novos papéis, enfim, em um comportamento diferente e eventualmente mais eficaz da organização.

Pode ocorrer que atores importantes, com desejo e iniciativa de mudança organizacional, sejam pessoas que ocupam altas posições na instituição, mas cuja filiação à mesma é relativamente recente. Uma ligação menos longa da pessoa com a organização abre possibilidades para o desenvolvimento de iniciativas de mudança, ao passo que uma ligação prolongada diminui tais probabilidades, na medida em que as pessoas podem estar acomodadas às regras tradicionais de comportamento dentro da organização e, portanto, ser menos propensas a desen-



volver perspectivas não-convencionais para abordar as tarefas da instituição (Merton, 1964).

Ao ator com vontade e iniciativa de mudança associa-se uma experiência de trabalho intensa e prolongada, provavelmente profissional, no campo das atividades desenvolvidas pela entidade e no qual se localiza o processo de reformas. Dessa experiência é que emana a concepção futura para a organização. Por outro lado, atribui-se a ele uma participação em uma rede social externa ao órgão e que constitui apoio para sua iniciativa de mudança. Vínculos com atores governamentais ou de partidos políticos, com associações profissionais, agências internacionais de assistência técnica e a comunidade em geral, com colonos, camponeses, empregados e patrões podem constituir bases de apoio, de coalizões de poder político, que contribuem em muito para iniciar, sustentar e consolidar as iniciativas de mudança que se inspiram em um ator em particular.

Em geral, as reformas em uma organização que administra políticas sociais se concentram, ao menos no princípio, na liderança exercida por um determinado ator, mas entende-se que a evolução do processo de inovação vai mais além da iniciativa pessoal. Existem intensos processos interativos por parte desse ator com outros atores, tanto internos como externos à organização, os quais em seu conjunto tornam viável o processo de mudança organizacional.

### *Hipótese 3: mudanças de envergadura na organização*

A experiência de reformas bem-sucedidas em organizações que se ocupam da gestão de políticas sociais é concebida como resultado de um amplo processo de mudança. Considera-se, prioritariamente, que a mudança na organização implica uma certa radicalidade quanto a pressupostos, valores, normas, estruturas e condutas que anteriormente prevaleciam na organização.

Nesse sentido, a mudança é de índole estratégica, envolvendo a transformação de aspectos profundos e básicos da organização (Nadler & Tushman, 1990). Produzem-se alterações simultâneas em vários componentes da entidade, acordos organizacionais, tecnologia, fatores sociais e ambiente físico, as quais dão lugar a expectativas coerentes quanto ao tipo de conduta esperada das pessoas e grupos na nova situação (Porras & Hoffer, 1986; Katsell & Yankelovich, 1975). A validade dessa hipótese pressupõe condições favoráveis ao progresso da iniciativa de mudança, especialmente condições de ordem externa, como apoio político, disponibilidade de recursos financeiros e assistência internacional.

Outra hipótese é conceber o processo de reforma organizacional como resultado de um processo paulatino de inovações. Mantendo o caráter de mudança radical, este aconteceria através de fases progressivas; mudanças profundas seriam efetuadas, mas com intensidade menor. A intensidade com que ocorre o processo pode ser resultado do grau de apoio político, de recursos com que conte a iniciativa de mudança, sendo talvez particularmente relevante o apoio que o projeto obtenha de atores externos à organização.

Estima-se, em geral, que o processo de mudança organizacional transcorra num horizonte temporal prolongado. Mudanças organizacionais profundas, de caráter estratégico, revestem-se de acentuada complexidade no que se refere à sua aprendizagem e institucionalização em novas formas de comportamento coletivo. Logo, admite-se que tais processos de mudança ocorram em lapsos de vários anos. A validade dessa hipótese sugere cautela na observação de casos de inovação organizacional que se apresentam como bem-sucedidos em curto espaço de tempo. Pode ser que o caso represente uma experiência efêmera de mudança, na qual o êxito se deva a condições conjunturais que temporariamente favoreçam a sua ocorrência.

#### *Hipótese 4: construção coletiva da mudança organizacional*

Uma experiência bem-sucedida de reforma organizacional na administração de políticas sociais pressupõe um amplo processo de aprendizagem organizacional. Isso demonstra que a nova feição da organização resulta de uma aprendizagem coletiva, da qual participam diversos atores diretamente envolvidos com o desempenho da organização. A organização adquire uma nova feição, na medida em que seus atores constroem socialmente uma nova realidade.

Pressupõe-se, assim, que as pessoas na organização tomam parte em processos de comunicação orientados para a aprendizagem, através dos quais se torne possível, por um lado, o acesso a informação válida e útil, para examinar e entender suas condutas diante das necessidades de mudança, e por outro, que as opções de aprendizagem sejam antes voluntárias e não impostas, mais reflexivas do que impulsivas e mais ativas do que reativas (Argyris, 1977). A comunicação orientada para a aprendizagem estimula a criação de um ambiente de abertura, segurança e confiança, no qual as pessoas podem examinar as normas básicas que inspiram suas condutas e explorar formas alternativas de comportamento que signifiquem uma bem-sucedida aprendizagem no que toca aos problemas e desafios da organização. A comunicação orientada para a aprendizagem, ao incluir condições de abertura e confiança, contribui para que os indivíduos se libertem de suas “rotinas defensivas” para observar de forma válida seu próprio comportamento e explorar novas aprendizagens (Schein, 1993).

Nesse aprendizado organizacional coletivo, exerce papel fundamental a liderança da diretoria da organização.

Visto que um processo coletivo de aprendizagem reveste-se de particular complexidade, há a possibilidade de contar-se, na implementação dessa aprendizagem, com o concurso, ao menos temporário, de consultores externos que orientem, apóiem e reforcem o progresso nas iniciativas de mudança organizacional. No caso de ter havido tal assistência externa, considera-se importante a ênfase na aprendizagem autônoma que os consultores tenham dado em seu trabalho na organização cliente. Ao contrário, se as relações entre os consultores e a organiza-

ção foram marcadas pela dependência, é pouco provável que a ajuda externa resulte em uma bem-sucedida aprendizagem organizacional.

### *Hipótese 5: condutas inovadoras*

As experiências de reforma organizacional na gestão de projetos sociais resultam em uma forma de comportamento das pessoas, dos grupos e da organização em geral que se distancia dos estilos convencionais existentes na história da organização antes do processo de mudança. Por outro lado, as condutas inovadoras também são marcantes, na medida em que se desviam das regras convencionais vigentes em outras organizações que atuam também no terreno da gestão de políticas sociais.

As condutas inovadoras indicam expectativas específicas, de um lado, em relação às autoridades da organização, e de outro, em relação aos membros em geral (Porras & Hoffer, 1986).

No nível das autoridades, sugere-se que atores importantes tomem parte nas decisões, que se exerça uma liderança capaz de proporcionar uma visão estratégica da organização, que haja uma tendência à informação compartilhada e que se busque o desenvolvimento das pessoas.

No nível geral dos membros da organização, prescrevem-se comportamentos conducentes a: abertura na comunicação, colaboração, responsabilidade e iniciativa na execução de tarefas, efetiva solução de problemas, respeito e apoio entre as pessoas e estímulo a atitudes de pesquisa e inovação.

As novas condutas geralmente se desenvolvem em estruturas organizacionais flexíveis, muito mais uniformes, com um limitado componente hierárquico e onde se incentiva a que as decisões sejam adotadas nos lugares e através das pessoas que disponham de informação relevante. A autoridade nas decisões não coincide necessariamente com a hierarquia.

As condutas inovadoras e as estruturas que lhes servem de suporte destinam-se, fundamentalmente, a privilegiar relações dinâmicas e flexíveis com o meio externo da organização. É de particular importância que se facilite o dinamismo e a flexibilidade para atender às necessidades dos atores que são considerados a clientela-alvo das políticas sociais. O caráter inovador da organização se destaca por incorporar a participação, de forma relativamente contínua, de atores sociais da comunidade, direta ou indiretamente beneficiários da ação da organização.

Finalmente, sublinham-se três considerações de índole metodológica para a avaliação de experiências de reformas organizacionais na gestão de políticas sociais.

Primeiro, os casos a serem estudados devem constituir experiências consolidadas de mudança, de tal modo que permitam relacionar seus efeitos com o êxito organizacional.

Segundo, para estabelecer relações entre mudança e sucesso organizacional, é imprescindível que, previamente, se elaborem indicadores de efetividade orga-

nizacional, através dos quais seja possível medir o desempenho da organização, antes e depois da mudança. Em tais condições é possível estabelecer julgamentos válidos sobre a mudança organizacional e seus efeitos sobre os resultados da instituição.

Por último, a avaliação de experiências de reformas organizacionais deve incluir uma aproximação metodológica qualitativa ou fenomenológica que possibilite conhecer e entender o sentido que os atores sociais tenham dado às iniciativas de mudança organizacional. Esta proposição coincide com a orientação teórica inicialmente anunciada neste trabalho, no sentido de que as organizações são fenômenos que surgem, se mantêm e se modificam mediante a vontade e as interações de atores sociais. A inclusão dessa perspectiva metodológica traria consigo a necessidade de centralizar os estudos de avaliação de reformas organizacionais apenas em uns poucos casos, buscando privilegiar a análise profunda das experiências selecionadas.

## Referências bibliográficas

- Argyris, C. *Intervention theory and methods: a behavioral science view*. Addison-Wesley, 1970.
- . The primary task of intervention activities. In: Hackman, J. J. et alii (eds.). *Perspective on behavior in organizations*. New York, McGraw-Hill, 1977.
- & Schön, D. A. *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. San Francisco, Jossey-Bass, 1974.
- . *Organizational learning*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1978.
- Askvik, S. *Management and organizational learning*. Bergen, Norway, Administrative Research Foundation, 1991. (Documento de trabalho.)
- . *Choosing consultants for OD assignments*. Bergen, Department of Social Science and Development, Michelsen Institute, 1992.
- Beer, M.; Eisenstat & Spector, B. Why change programs don't produce change. In: *Harvard Business Review*, Nov./Dec. 1990.
- Berger, P. & Luckmann, T. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, 1976.
- Blau, P. M. *La burocracia en la sociedad moderna*. Paidós, 1971.
- Cabrero, E. & Arellano, D. *Exito e innovación en la gerencia en América Latina*. México, Estudio Nacional, abr. 1992. (Documento de trabalho.)
- Daft, R. L. *Organization theory and design*. West Publishing, 1983.

- Dávila, C. Innovation programme on management. In: *Latin American Countries*, Apr. 1992. (Relatório final.)
- Deal, T. E. & Kennedy, A. E. *Corporate cultures*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1982.
- French, W. L. & Bell, C. H. A history of organization development. In: French, W. L. et alii. *Organization development: theory, practice and research*. Richard D. Irwin, 1989.
- ; ——— & Zawacki, R. A. *Organization development: theory, practice and research*. Richard D. Irwin, 1989.
- Garvin, D. A. Building a learning organization. In: *Harvard Business Review*, July/Aug. 1993.
- Golembiewski, R. T. Organization development in public agencies: perspectives on theory and practice. *Public Administration Review*, July/Aug. 1969. p. 367-77.
- et alii. Estimating the success of OD applications, training and development. In: *Journal*, 36 (4): 86-95, Apr. 1982.
- Harrison, M. I. *Diagnosis organizations: methods, models and processes*. Sage, 1987.
- Hedberg, B. How organizations learn and unlearn. In: Nystrom, P. C. & Starbuck, W. H. (eds.). *Handbook of organizational design*. New York, Oxford University Press, 1981. v. 1.
- Heller, R. *Sobre la humanización de la tecnología*. Londres, Instituto Tavistock. (Documento de trabalho; tradução do Departamento de Administração, Universidade do Chile, 1991.)
- Isaacs, W. N. Dialogue, collective thinking and organizacional learning. In: *Organizational dynamics*. Autumn, 1993.
- Katsell, R. R. & Yankelovich, D. *Work, productivity and job satisfaction: an evaluation of policy related research*. Princeton, N. J., The Psychological Corporation, 1975.
- Lindblom, C. *The policy-making process*. New York, Elsevier, 1968.
- Mangham, I. *Interactions and intervention in organizations*. John Wiley and Sons, 1978.
- . *Power and performance in organizations: an exploration of executive process*. Basil Blackwell, 1986.
- Merton, R. *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Miles, M. B. & Schumuck, R. A. *Organization development in schools*. California University Associates, 1976.
- Mintzberg, H. *Mintzberg y la dirección*. Díaz de Santos, 1991.
- Nadler, D. A. & Tushman, M. L. A diagnostic model for organizational behavior. In: Hackman et alii (eds.). *Perspective on behavior in organization*. McGraw-Hill, 1977.

———. Beyond the charismatic leader: leadership and organizational change. *California Management Review*, 1990.

Porras, J. I. & Hoffer, S. J. Common behavior changes in successful organization development efforts. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 22 (4): 477-94, 1986.

Schein, E. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1985.

———. *Consultoria de processos*. Addison-Wesley Iberoamericana, 1988. v. 2.

———. On dialogue, culture and organizational learning. In: *Organizational dynamics*. Autumn 1993.

Senge, P. M. The leader's, New York: building learning organizations. *Sloan Management Review*, 7, Fall 1990.

Shrivastava, P. A typology of organizational learning systems. *Journal of Management Studies*, 20 (1): 7-28, 1983.

Sims, D.; Fineman, S. & Gabriel, Y. *Organizing and organizations*. Sage, 1993.

Strand, T.; Askvik, S. & Espedal, B. *Why will they never learn? A short report from 21 cases of change and learning*. Bergen, Norway, Administrative Research Foundation, 1989. (Documento de trabalho.)

Trist, E. A. & Bamforth, K. W. Some social and psychological consequences of the Longwall method of coal-getting. *Human Relations*, 4 (1), 1951.

Van de Ven, A. & Astley, W. G. Mapping the field to create a dynamic perspective on organization design and behavior. In: Van de Ven, A. & Joyce, W. F. (eds.). *Perspectives on organization design and behavior*. New York, John Wiley and Sons, 1981.