PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Administração

A PARTICIPAÇÃO E O ENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES COMO FATORES CRÍTICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL:

um estudo de caso no governo do Estado de Minas Gerais

Fernanda de Siqueira Neves

Belo Horizonte

2010

Fernanda de Siqueira Neves

A PARTICIPAÇÃO E O ENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES COMO FATORES CRÍTICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL:

um estudo de caso no governo do Estado de Minas gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Fundação Dom Cabral, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Márcio de Castro

Belo Horizonte

2010

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Neves, Fernanda de Siqueira
N518p A participação e o envolvimento dos servidores como fatores críticos para a implementação de um processo de mudança organizacional: um estudo de caso no Governo do Estado de Minas Gerais / Fernanda de Siqueira Neves. Belo Horizonte, 2010.
131f.: il.

Orientador: José Márcio de Castro
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Mudança organizacional. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Administração - Participação dos empregados. I. Castro, José Márcio de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU: 658.011.8

AGRADECIMENTOS

À minha Mãe, pelo exemplo de vida, além de todo amor, apoio e compreensão incondicionais. Desculpe-me as ausências e "impaciências" durante todo o curso.

Ao Guto, meu amor, por tornar minha vida mais leve e mais completa e também pelo apoio e compreensão, pelo incentivo e por mostrar que vale a pena lutar para construirmos juntos nosso futuro.

A meus irmãos, Fred e Juninho, sempre amigos e companheiros e ao Tio Raimundo, pelo carinho.

A meu orientador, Prof. Dr. José Márcio de Castro, por literalmente me orientar, apoiar e incentivar, além da grande parceria que construímos ao longo desse trabalho.

Aos chefes e amigos Fred e Renata, por me darem a oportunidade de conciliar estudo e trabalho.

A todos da Secretaria de Estado de Saúde, em especial à amiga Jomara e ao Chico, que abriram as portas da Secretaria e me apoiaram durante todo o trabalho.

Aos companheiros da SUMIN, em especial a meus diretores, Cris, Luís, Marcinha e Marina, por me ajudarem e compreenderem e, muitas vezes, suprirem minha ausência.

Aos amigos Caio e Carol, que me incentivaram a ingressar no mestrado e me ajudaram muito na discussão de temas.

Às amigas Cris e Thais pelo apoio incondicional, sempre.
À Bárbara, à Fernanda e ao Edmilson que, durante todo o curso, foram anjos na minha vida.

Aos amigos, que tornaram essa fase mais leve e mais divertida, sem os quais não aguentaria toda a pressão.

A Deus, pela vida, pela saúde, pela família, pelos amigos.

RESUMO

Na presente dissertação tem-se como objetivo compreender como se deu o processo de participação e envolvimento dos servidores no planejamento e na implementação da mudança organizacional implementada pelo "Choque de Gestão" em Minas Gerais a partir de 2003. Como metodologia de pesquisa, empregou-se o estudo de caso longitudinal de natureza qualitativa, tendo a Secretaria de Estado de Saúde (SES) sido eleita como o caso de estudo. Para realização da pesquisa foram utilizadas várias fontes de evidências e técnicas de levantamento de dados entrevistas em profundidade, análise documental, observação direta e questionários fechados buscando minimizar as limitações encontradas em cada técnica, fortalecendo os resultados a partir da triangulação. Na revisão de literatura pertinente ao tema, buscou-se compreender, em profundidade, as principais tendências e características das reformas ocorridas na administração pública recentemente e os fatores críticos na concepção e implementação de mudanças organizacionais. Constata-se que o ambiente complexo e dinâmico em que estão inseridas as organizações contemporâneas exige um processo de transformação constante e intenso, fazendo com que elas busquem novas práticas de gestão e novas estratégias, redefinam suas estruturas, de maneira a ampliar seu desempenho, e consigam, de forma ágil, se adaptarem e sobreviverem nesse cenário. Dessa forma, os processos de mudança organizacional passam a fazer parte da vida das organizações privadas e públicas. As reformas no âmbito da administração pública, empreendidas a partir da década de 1980, denominadas como *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP), buscaram introduzir, na gestão pública, técnicas gerenciais privadas, orientadas por resultados, pela meritocracia, pela transparência, pela responsabilização e para a redução do tamanho do Estado. Os resultados obtidos apontam que a reforma gerencial fundamentada nos princípios da NAP foi implementada com vistas a modernizar e modificar o padrão de comportamento da administração pública estadual mineira. Dentre as diversas classificações apontadas pela literatura dos modelos de mudança organizacional, o caso estudado pode ser identificado como um modelo de mudança planejada. Nos estudos de processos de mudança organizacional planejada constata-se que grande parte das organizações falha na fase de implementação, e dentre os fatores críticos que contribuem para isso destaca-se a participação e o envolvimento dos trabalhadores. A investigação realizada aponta que o processo de participação e envolvimento dos servidores na concepção da mudança foi muito baixo, o que dificultou significativamente a implementação da mudança na SES. Ademais, os resultados do estudo ainda sinalizam que fatores considerados na literatura como fundamentais para a

participação e envolvimento dos servidores no processo de mudança, tais como o processo de tomada de decisão, do trabalho em equipe e de comunicação interna na concepção e implementação da mudança, foram utilizados de forma insatisfatória e ineficiente no processo de concepção e implementação da mudança na SES.

Palavras-chave: Mudança organizacional. Nova Administração Pública. Participação e envolvimento no processo de mudança. Tomada de decisão. Trabalho em equipe. Comunicação interna.

ABSTRACT

The present dissertation aims to understand how the public servants participation and involvement process in the management and implementation of the organizational change implemented by 2003 Minas Gerais' Management Shock took place. Qualitative nature longitudinal case study was employed as the research methodology and the State Health Secretariat was chosen as the study case. Many evidence sources and data collection techniques were used in the research, such as in depth interview, documental analysis, direct observation and closed questionnaires, in the attempt to minimize the limitations found in each technique, strengthening the results by the usage of triangulation. In the review of the theme-related literature, understanding in depth the main tendencies and characteristics of the reforms which took place in the public administration recently as well as the critical factors in the conception and implementation of the organizational changes was attempted. The complex and dynamic environment in which the contemporary organizations are imbibed demands a constant and intense transformation process, forcing them to pursue new management practices and strategies, redefine their structures in order to increase their performance and therefore manage to quickly adapt and survive in this scenario. Hence the organizational change processes take part in private and public organizations' lives. The public administration reforms, which have been taken on since the 1980s, also known as New Public Management (NMP), aimed to introduce in the public management meritocracy, transparency, accountability, State reduction and result oriented private management techniques. The results obtained show that the management reform based on the NMP principles was implemented aiming to modernize and change Minas Gerais State public administration behavior pattern. Among the many classifications appointed by literature of the organizational change models, the case studies may be identified as a planned change model. According to the planned organizational change processes studied, great part of the organizations failed in the implementation phase and among critical factors which contributed and may be highlighted is workers' participation and involvement. However, the investigation done points out that servants' involvement and participation process in the change conception was very low, which significantly hampered the change implantation in the State Health Secretariat. Moreover, the study results still signal that factors considered by literature as fundamental to servants' involvement and participation in the change process, such as the decision making process, team work and internal communication in the change

implementation and conception, were unsatisfactorily and inefficiently used in the process of change implementation and conception in the State Health Secretariat.

Key words: Organizational change. New Public Management. Involvement and participation in change process. Decision making. Team work. Internal communication.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Da Administração Pública Tradicional para a Nova Administração Pública 24

FIGURA 2 Períodos temporais de análise longitudinal 55

FIGURA 3 Estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no Horizonte 2007 a 2023 71

FIGURA 4 Mapa estratégico de Minas Gerais 74

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 Nível de conhecimento das metas e dos resultados alcançados 87

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Resumo das principais orientações das quatro perspectivas teóricas da NAP	28
QUADRO 2	Fases da mudança organizacional: objetivos, atividades e necessidades de comunicação	50
QUADRO 3	Estratégia de comunicação: a relação entre os princípios da comunicação e as fases da mudança organizacional	51
QUADRO 4	Nível hierárquico dos entrevistados na Secretaria de Estado de Saúde	58
QUADRO 5	Lista de documentos para análise	59

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Nível organizacional dos respondentes	60
TABELA 2	Nível de escolaridade dos servidores da SES	60
TABELA 3	Participação das despesas de pessoal na Receita Corrente Líquida (1999-2002)	63
TABELA 4	Evolução da estrutura organizacional da SES – 1992 a 2009	76
TABELA 5	Acordos de resultados da Secretaria de Estado de Saúde – 2005 a 2009	77
TABELA 6	Percepção da necessidade da mudança	81
TABELA 7	Comparação entre os níveis de participação e envolvimento dos diferentes níveis hierárquicos: fase de planejamento da mudança *versus* fase implementação da mudança	92
TABELA 8	Percepção dos servidores da SES sobre o nível de utilização das ferramentas de comunicação utilizadas para comunicação do Choque de Gestão	103

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	13
1.1	**Problema da pesquisa**	13
1.2	**Justificativa da pesquisa**	18
1.3	**Objetivos**	20
1.4	**Estrutura da dissertação**	20
2	**REFERENCIAL TEÓRICO**	22
2.1	**As ondas de mudança na gestão do Estado e a Nova Administração Pública (NAP)**	22
2.1.1	***A Nova Administração Pública: contexto, conceito e objetivos.***	22
2.1.2	***Características gerais e as perspectivas teóricas da NAP***	25
2.1.3	***Avaliação e críticas à Nova Administração Pública***	29
2.1.4	***As reformas do estado e a NAP no Brasil***	31
2.2	**Mudança organizacional**	33
2.2.1	***Breve panorama dos modelos de mudanças organizacionais***	33
2.2.2	***Modelos contemporâneos de mudança organizacional***	36
2.2.3	***Implementação da mudança organizacional***	38
2.2.4	***Envolvimento e participação dos empregados como fator crítico no processo de implementação da mudança organizacional***	40
2.2.4.1	**A participação na tomada de decisão**	42
2.2.4.2	**Trabalho em equipe**	43
2.2.4.3	**Comunicação**	46
3	**METODOLOGIA DE PESQUISA**	53
3.1	**Estratégia e método da pesquisa**	53
3.2	**Unidades empíricas de análise**	55
3.3	**Estratégias de coleta de dados**	56
3.4	**Estratégias de análise de dados**	61
4	**DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**	63
4.1	**O contexto do Estado e da Secretaria de Saúde pré-reforma**	63

4.2 **A concepção e a implementação da reforma** 65
4.2.1 ***A primeira geração do Choque de Gestão em Minas Gerais e na Secretaria de Estado de Saúde*** 65
4.2.2 ***A reformulação da estratégia de longo prazo e a Segunda Geração do Choque de Gestão*** 70
4.3 **O modelo de reforma de Estado e de mudança organizacional** 77
4.4 **A percepção da necessidade da mudança e a preparação do ambiente para a reforma** 79
4.5 **O conhecimento sobre a mudança e seus objetivos** 84
4.6 **A participação e o envolvimento dos servidores na reforma do Estado** .. 88
4.6.1 ***Os níveis de participação e envolvimento na concepção da reforma*** 88
4.6.2 ***Os níveis de participação e envolvimento na implementação da reforma*** ... 91
4.7 **Tomada de decisão, trabalho em equipe e comunicação interna como articuladores da participação** 97
4.7.1 ***O Processo de tomada de decisão na SES*** 97
4.7.2 **O trabalho em equipe na SES** 99
4.7.2.1 **A comunicação interna na SES** 101

5 **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 104
5.1 **Principais resultados** 104
5.2 **Resultados secundários** 110
5.3 **Contribuições da pesquisa e sugestões de estudos** 110
5.4 **Limitações do estudo e pesquisas futuras** 113

REFERÊNCIAS 114

ANEXOS 124

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problema da pesquisa

O tema mudança organizacional tem merecido destaque nas pesquisas e nos estudos organizacionais sob diversos enfoques, desde abordagens acadêmicas com vertentes filosóficas e antropológicas, com análises referentes ao conceito de mudança, até propostas de modelos e receituários a serem adotados nos processos de intervenção para gerentes. (WOOD JR., 2000). Não obstante essa diversidade de enfoques dada ao tema, em todos os estudos fica evidente que o processo de mudança organizacional é inerente à vida das organizações e condição para adaptação, sobrevivência e efetividade destas (MARTINELLI; VICHI, 1999; MONTEIRO; VENTURA; CRUZ, 1999; SCHEIN, 2000; WOOD JR., 2000; OBADIA; VIDAL; MELO, 2007)

Uma razão importante para atenção, tanto acadêmica como das organizações ao problema da mudança, é em parte relacionada ao ambiente em que estão inseridas. Tal ambiente é complexo, dinâmico e imprevisível e exige que estas sejam capazes de se adaptarem, ou seja, precisam passar por um processo de transformação constante e intenso de maneira a ampliar a capacidade e agilidade de resposta às alterações desse ambiente (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007).

Nesse cenário, a necessidade de mudança organizacional mostra-se recorrente e as organizações precisam buscar novas maneiras de gerir, reformular sua estratégia, redefinir suas estruturas e sistemas e estabelecer novas práticas de gestão capazes de conduzi-las às transformações necessárias para que possam sobreviver (WOOD JR., 2000).

Os processos de mudanças passam a ser inerentes à sociedade contemporânea, fazendo parte não só da vida dos indivíduos mas também da rotina das organizações. Apesar dessa frequência quase que permanente das mudanças organizacionais, ainda é incipiente a compreensão por parte dessas organizações do quão difícil é promovê-las e gerenciá-las (SCHEIN, 2000).

A gestão pública não está isenta dessa pressão por mudanças, com vistas ao alcance de maior efetividade, agilidade e redução da complexidade burocrática na implantação de novas estratégias (XAVIER; DIAS, 2002).

A ideia de reformar a máquina estatal esteve presente na história da humanidade desde que se criou o conceito de Estado, e essas transformações buscaram, na maioria das vezes, adequar a estrutura estatal à emergência de novas necessidades de caráter social, econômico e cultural. Essas transformações se fizeram de forma cíclica, ou seja, em certos momentos buscou-se centralizar a administração pública e aumentar sua participação na economia; por outras vezes, buscou-se uma descentralização e maior flexibilidade gerencial, e, consequentemente, uma redução de participação na esfera econômica (KETTL, 1998; PRZERWORSKI, 1998; MARINI; MARTINS, 2004).

Nesse contexto, no século XVIII, os Estados Modernos, até então constituídos, buscaram se estruturar em bases liberais, com forte valorização do individualismo e intervenção mínima na esfera social e econômica. A principal finalidade do Estado era a manutenção da ordem e das relações diplomáticas, prevalecendo o modelo patrimonialista de gestão (ABRUCIO, 1997). O Estado patrimonialista era marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, em que o aparelho estatal nada mais era que uma extensão do poder do soberano, e não havia, portanto, distinção entre a coisa pública e os bens da realeza. Como consequência, a corrupção, o clientelismo e o nepotismo avultavam (PEREIRA, 1998b).

No século XX, a partir da década de 30, em resposta a esse modelo patrimonialista até então vigente, grande parte dos países europeus e os Estados Unidos iniciaram reformas administrativas buscando implementar um modelo de Estado com caráter extremamente intervencionista, com objetivo de atender a todas as demandas sociais, denominado *Welfare State*. Nesse contexto, a reforma objetivou instaurar o modelo burocrático pautado na impessoalidade, na racionalidade e na neutralidade (ABRUCIO, 1997). O surgimento da administração pública burocrática pode ser compreendido como um grande progresso da administração pública, já que substituiu as então vigentes formas patrimonialistas de administrar o Estado por um modelo racional-legal (PEREIRA, 1998a). Desse modo, o modelo de gestão pública fundamentalmente assistencialista e patrimonialista passou por uma reforma burocrática em que se definiam os meios para se atingirem aos fins (CARDOSO, 1998).

A reforma burocrática no Brasil ocorreu mais tardiamente, em 1967, com a edição do Decreto-Lei n. 200, não obstante a Revolução de 1930 ter-se constituído como um marco com a criação do estado administrativo (NASCIMENTO, 1967; PEREIRA, 1998a).

A partir do final da década de setenta, em maior ou menor medida, dependendo do país, o modelo intervencionista e burocrático viu-se desgastado pela impossibilidade de o

Estado acompanhar as mudanças de ordem social, econômica, tecnológica e cultural em todo o mundo. Nesse sentido, houve um claro esgotamento do Estado intervencionista que se sobrecarregou com tarefas dispensáveis e que são melhores desempenhadas pela iniciativa privada, dificultando a adequada realização das atividades essenciais do Estado (BAZILLI, 2000).

Dessa forma, tornou-se inevitável e imprescindível uma mudança do modelo de estrutura vigente, o que culminou, a partir dos anos 1980, numa pressão constante para a redução do tamanho do Estado e para a introdução de padrões gerenciais na administração pública (KETTL, 1998). Tais reformas, ou seja, processos densos de mudança organizacional, foram denominadas como *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP), iniciadas nos países anglo-saxões, merecendo destaque por seu pioneirismo a reforma inglesa, e, posteriormente, estendendo-se pela Europa Continental e Canadá. No Brasil, a reforma gerencial inspirada nos princípios da Nova Administração Pública iniciou-se em 1995, no âmbito federal, e no âmbito estadual a partir de 2003, merecendo destaque a reforma implementada no Estado de Minas Gerais, denominada "Choque de Gestão" (ABRUCIO, 1997; FERLIE et al., 1999; REZENDE, 2002a).

Os estudos organizacionais, tanto na área privada quanto na pública, têm usualmente conceituado a mudança organizacional em termos do processo da mudança e do conteúdo da mudança. O processo se refere a como ocorreu a mudança, e o conteúdo descreve o que realmente mudou na organização. O conteúdo remete para aquilo que realmente mudou em uma entidade organizacional, enquanto o estudo do processo examina a forma como a mudança ocorreu. Os estudos baseados em conteúdo tendem a concentrar-se sobre os antecedentes e as consequências da mudança organizacional, enquanto os baseados em processo analisam, ao longo do tempo, a sequência de eventos que se desdobram em uma mudança organizacional (BARNETT; CARROLL, 1995).

Mudança organizacional envolve, por definição, uma transformação de uma organização entre dois pontos no tempo. Para a maioria dos analistas, o ponto-chave da mudança é percebido quando se compara a organização antes e depois da transformação. Nesse sentido é feita uma análise do conteúdo do processo de mudança organizacional, avaliando-se o que realmente difere na organização no segundo ponto no tempo. Analisando-se o conteúdo da mudança, é possível constatar os elementos da estrutura organizacional que foram transformados e em qual profundidade essa transformação ocorreu (BARNETT; CARROLL, 1995).

Uma segunda dimensão da mudança organizacional refere-se à forma como a transformação ocorre, em relação à velocidade, à sequência de atividades, à tomada de decisão, à forma de comunicação, à resistência e às dificuldades encontradas, ou seja, a um enfoque sobre o processo de mudança em si. Essas duas abordagens podem ocorrer de forma independente ou interativa, mas grande parte das teorias e análises da mudança organizacional tende a apenas uma dimensão (BARNETT; CARROLL, 1995).

Uma pergunta recorrente nas pesquisas e nos estudos sobre mudança organizacional é sobre o porquê de as organizações mudarem. A resposta óbvia para muitos é que uma organização muda por decisão de sua alta gerência. No entanto algumas mudanças organizacionais ocorrem de maneira inesperada, involuntariamente, como subproduto das decisões e ações dentro da própria organização (BARNETT; CARROLL, 1995). Nesse contexto, os estudos organizacionais, em sua maioria, concebem o processo de mudança como algo planejado (VAN de VEN; POOLE, 1995), ou seja, decorre de decisões conscientes, com o intuito de alterar a maneira como a organização realiza seu negócio (BARON; GREENBERG, 1989). Conforme destacou Schein (2000), o processo de implementação da mudança organizacional planejada torna-se um desafio, principalmente para organizações grandes e complexas. Os estudos organizacionais realizados nessa área comprovam que grande parte das organizações falha no processo de implementação de mudanças.

Apesar de décadas de investigação em matéria de mudança organizacional, os resultados frequentemente ficam aquém das expectativas. Os resultados negativos, em sua maioria, são atribuídos à aplicação do processo e não à estratégia em si. Apesar da difícil e complexa natureza da implementação, os estudos realizados buscam uma resposta para o melhor caminho para implementar mudanças (WALDERSEE; GRIFFITHS, 2003).

De fato, entender os fatores e mecanismos relacionados com conteúdo ou processos de mudança tem constituído uma importante área de pesquisa tanto para acadêmicos como para gerentes ou dirigentes de organizações. Ademais, muito se discute o processo de concepção de mudança e pouco os processos de implementação. Uma das principais razões para o fracasso de implementação de mudança é a ausência de envolvimento e participação dos empregados no processo. Assim, construir uma credibilidade positiva dos empregados em relação à mudança, às percepções e às atitudes é crítico para o sucesso dessa implementação. Num esforço de identificar como as mudanças organizacionais podem ser mais efetivamente gerenciadas, as pesquisas mais recentes focam nessa questão do envolvimento, mas ainda de maneira muito superficial e incipiente (JONES et al., 2008).

Na implementação de reformas na administração pública, isso não se mostra diferente. Dois componentes são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a governabilidade e a governança. O primeiro diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, e o segundo está relacionado a sua capacidade de implementá-las. Essa capacidade abrange tanto condições técnicas e administrativas, quanto financeiras. Ressalta-se que implementar processos de transformação organizacional tem no desenvolvimento das pessoas seu fator-chave de sucesso, ou seja, representa a âncora desse processo (MARINI; MARTINS, 2004).

Assim, tanto na esfera privada quanto na pública, os estudos organizacionais sobre o tema sinalizam que grande parte do insucesso dos processos de mudança organizacional ocorre devido a falhas na fase de implementação (BEER; NOHRIA, 2000; WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004). Vários são os fatores que explicam a dificuldade da implementação da mudança, entre os quais se destacam a má formulação da estratégia de mudança, o desalinhamento da mudança com a estrutura, as falhas de comunicação referentes ao processo, a resistência a mudanças, mecanismos de incentivos inadequados, a falta de apoio da alta gerência, a ausência de envolvimento dos empregados na formulação e implementação da mudança (HAMBRICK; CANNELLA, 1989; BEER; EISENTAT, 2000; RAPS, 2004).

Em uma pesquisa exploratória, por meio de entrevistas semiestruturadas com algumas lideranças do Estado de Minas Gerais, emergiram dos dados algumas dificuldades relacionadas com o processo de implementação do chamado “Choque de Gestão”, dentre os quais os mais importantes são a participação e o envolvimento dos servidores com o processo de mudança; a liderança na condução dos processos de mudança; e a comunicação a respeito do processo. Analisando-se os dados, houve indícios de que tanto o problema da liderança quanto o problema da comunicação estão intimamente relacionados com a participação e o envolvimento dos servidores no processo de mudança organizacional, uma vez que a participação e o envolvimento requerem equipes de trabalho, participação no processo decisório e a própria comunicação do processo de mudança (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999).

Dado esse contexto, esta pesquisa pretendeu discutir os mecanismos utilizados na implementação da estratégia de ação do Governo de Minas Gerais (Choque de Gestão) a partir de 2003. Como já mencionado antes, a implementação da mudança é uma das partes mais difíceis e sensíveis, entretanto é também a parte menos estudada nas pesquisas organizacionais. Nesses termos, uma questão que emergiu como importante nesse processo, a

partir de uma pesquisa exploratória, foi o envolvimento e a participação dos colaboradores no processo e o quanto isso se relaciona com a efetividade da mudança. Assim, pretendeu-se, nesta pesquisa, responder à seguinte pergunta: *Como se deu o envolvimento e a participação dos servidores na concepção e na implementação do processo de mudança organizacional em Minas Gerais?*

1.2 Justificativa da pesquisa

Apesar da multiplicidade e variedade de teorias sobre mudança organizacional disponíveis em manuais, livros didáticos e cursos, a prática da gestão da mudança tem se mostrado ainda muito problemática (ANDREWS; CAMERON; HARRIS et al., 2008). O assunto tem sido largamente explorado nos últimos anos no âmbito de pesquisas e estudos organizacionais, mas, em razão das mudanças constantes e, por vezes, complexas no ambiente das organizações, novas abordagens surgem a todo o momento na tentativa de explicar o fenômeno do processo de formulação e implementação de mudanças organizacionais (WOOD JR., 2000).

A significativa importância dada ao tema justifica-se por sua complexidade e presença constante na vida organizacional, indicando que processos de mudanças são condições para a adaptação, sobrevivência e efetividade das organizações (MARTINELLI; VICHI, 1999; MONTEIRO; VENTURA; CRUZ, 1999; SCHEIN, 2000; WOOD JR., 2000; OBADIA; VIDAL; MELO, 2007). Assim, as organizações continuamente implementam programas de mudança organizacional. Tal afirmação é corroborada pelo relatório emitido pela *American Management Association*, em que se enfatiza que 84% das empresas americanas realizaram iniciativas de mudança importantes e 46% delas disseram que tinham três ou mais iniciativas ou programas de mudanças em andamento. Além disso, num estudo conduzido pela Secretaria de Assuntos Nacionais dos Estados Unidos, em 1996, relatou-se que a mudança organizacional foi uma das principais preocupações durante mais de um terço das 396 organizações participantes. Esses esforços em curso e aparentemente intermináveis promovem tensões não só sobre organizações mas também sobre os indivíduos (VAKOLA; NIKOLAOU, 2005).

Wood Jr. (2000) já apontava que, não obstante o processo de mudança organizacional também fazer parte da rotina das organizações brasileiras, havia poucos estudos realizados no

âmbito nacional. A quase totalidade das pesquisas e estudos realizados sobre o tema é proveniente dos Estados Unidos, com algumas contribuições vindas do Reino Unido e da França. Assim, faz-se necessária a realização de estudos e pesquisas que enfoquem o tema mudança organizacional no Brasil, já que o país caminha no sentido de uma integração cada vez maior com a economia mundial, e os processos de mudanças organizacionais ocorrem aqui sob o mesmo prisma em que ocorrem nos países desenvolvidos (WOOD JR., 2000).

Os estudos relativos aos processos de mudança organizacional no âmbito da administração pública em geral, no Brasil e no Mundo, mostram-se ainda mais incipientes. O tema da NAP (Nova Administração Pública) permaneceu até muito recentemente como um objeto de pesquisa esquecido e visto mais como um fenômeno geral, demonstrando que os teóricos da área organizacional foram cautelosos quanto ao reconhecimento da importância desse movimento. Nesse sentido, as unidades do setor público configuram-se como importante lócus de estudos organizacionais, em especial, devido a essa escassez de estudos nesse campo (FERLIE et al., 1999).

No Brasil, essa lacuna se mostra ainda mais ampla, tendo em vista que o processo de implementação de uma reforma gerencial nos moldes da NAP é muito recente, conforme já abordado anteriormente (ABRUCIO, 1997; PEREIRA 1998a; VILHENA et al., 2006). Assim, a realização do presente estudo pretendeu trazer contribuição teórica a respeito do tema mudança organizacional no âmbito da administração pública. Buscou-se ainda que a resposta à questão proposta na pesquisa possa contribuir para que os gestores responsáveis pela implementação de mudança no Estado de Minas Gerais aprimorem seu processo ao conhecerem e compreenderem melhor o efeito do fator envolvimento e participação dos servidores.

Ademais, o Choque de Gestão de Minas Gerais mostrou-se um processo pioneiro no país no âmbito estadual (VILHENA et al., 2006), sendo utilizado como *benchmarking* por diversos estados e municípios. Dessa forma, a realização desta pesquisa pretende contribuir para que os estados federados, ao iniciarem o processo de formulação e implementação de uma mudança na linha das reformas da administração pública denominadas Nova Administração Pública – NAP, possam conhecer melhor sobre o efeito da participação e o envolvimento dos servidores no processo de formulação em geral e, em particular, nos processos de implementação de mudanças.

1.3 Objetivos

O objetivo geral deste estudo foi compreender como se deu o processo de participação e envolvimento dos servidores na concepção e na implementação da mudança organizacional em Minas Gerais.

Os objetivos específicos que orientaram a pesquisa foram:

- compreender as principais características do modelo de gestão pública adotado no processo de mudança implementado em Minas Gerais;

- analisar o Choque de Gestão à luz dos modelos de mudança organizacional identificados na literatura estudada;

- compreender como se deu a preparação do ambiente e dos servidores para a implementação da mudança na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES);

- compreender como se deu a participação e envolvimento do servidor na concepção e implementação da mudança e os principais mecanismos utilizados;

- compreender o nível de envolvimento e participação dos diferentes níveis hierárquicos de servidores no processo de concepção e implementação do Choque de Gestão;

- compreender como se deu o processo de tomada de decisão, o trabalho em equipe e de comunicação interna na concepção e implementação da mudança e o impacto disso na participação e envolvimento dos servidores.

1.4 Estrutura da dissertação

O presente trabalho consiste em um estudo de caso único longitudinal, realizado na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES), em que se buscou compreender como se deu o processo de participação e envolvimento dos servidores no planejamento e implementação da mudança organizacional, denominada Choque de Gestão.

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos. Nesta introdução, apresenta-se o contexto em que se insere a pesquisa, definindo-se o problema de pesquisa, a justificativa para sua realização e os objetivos geral e específico propostos.

No segundo capítulo desenvolve-se a revisão de literatura, relevante para a realização do trabalho, que foi desdobrada em duas grandes seções: na primeira, analisam-se a evolução

das reformas acontecidas no âmbito da administração pública e, em profundidade, as características da Nova Administração Pública; na segunda, apresentam-se o conceito e os modelos teóricos de mudança organizacional, e busca-se compreender como a literatura aborda o envolvimento e a participação dos empregados como fatores críticos no processo de implementação da mudança organizacional.

No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia aplicada ao estudo. Neste capítulo são abordados a estratégia e o método de pesquisa utilizado e as estratégias empíricas de análise, de coletas e análise de dados.

No quarto capítulo, os dados são apresentados e analisados seguindo as dimensões dos objetivos específicos da pesquisa, tendo sido subdivido em: contexto do Estado e da SES pré-reforma; a concepção e a implementação da reforma; o modelo de reforma de estado e de mudança organizacional; a percepção da necessidade da mudança; o conhecimento sobre a mudança e seus objetivos; a participação e o envolvimento dos servidores na reforma do Estado; tomada de decisão, trabalho em equipe e comunicação interna como articuladores da participação.

No quinto capítulo, com base no referencial teórico e nas análises feitas no capítulo anterior, explicitam-se as conclusões desta pesquisa, com os principais resultados relacionados aos objetivos propostos, assim como os resultados secundários considerados relevantes. Por fim apresentam-se as limitações do estudo, suas contribuições e sugestões de temas para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As ondas de mudança na gestão do Estado e a Nova Administração Pública (NAP)

2.1.1 A Nova Administração Pública: contexto, conceito e objetivos

As recorrentes iniciativas dos governos em reformar a máquina estatal decorrem de uma tentativa de resposta aos constantes problemas de eficiência, efetividade e eficácia na implementação das políticas públicas. “De fato, se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo” (KETTL, 1998, p.79). O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeça de fazer o que não deve fazer (PRZERWORSKI, 1998).

A primeira geração de reformas de Estado ocorreu na Europa, iniciou-se na década 1930 e estendeu-se até a década de 1960, como uma resposta ao modelo patrimonialista vigente de gestão do Estado, já que este era o grande detentor dos meios de produção e tinha uma presença forte na economia. Nesse contexto, a maioria dos estados europeus e os Estados Unidos se apresentavam com um caráter extremamente intervencionista e buscavam atender a todas as demandas sociais (*Welfare State*). Essa geração de reformas pretendia instaurar o modelo burocrático, segundo o qual a impessoalidade e a racionalidade eram as diretrizes que deveriam orientar o papel da máquina pública (ABRUCIO, 1997).

Todavia, no final da década de 1970, o claro esgotamento do padrão de acumulação fordista de desenvolvimento e expansão econômica nos países europeus e nos Estados Unidos e a aceleração inflacionária implicaram a redução da arrecadação tributária e a capacidade de recolhimento das contribuições sociais, elevando o custo dos programas sociais e aumentando a demanda por benefícios, perante o desemprego. O setor público apresentava-se com déficit financeiro e os gastos sociais passaram a ter um peso cada vez maior nas despesas orçamentárias (PEREIRA, 1998a).

Nessas condições, houve um esgotamento do Estado intervencionista que se sobrecarregou com tarefas que passaram a serem vistas como dispensáveis e que poderiam ser mais bem desempenhadas pela iniciativa privada (BAZILLI, 2000). Nesses termos, nos anos 1980, viu-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma do setor público. Em nenhum outro momento da história, o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e tão depressa. E nesses movimentos, observou-se uma pressão constante para a redução do tamanho do Estado. Diante das limitações do modelo burocrático de gestão do Estado, foram introduzidos os chamados padrões gerenciais na administração pública (KETTL, 1998).

O fato é que as reformas do setor público, com ênfase em técnicas de gestão, utilizadas pelo setor privado, ganharam força e difundiram-se por vários países nas últimas décadas. Esse movimento iniciou-se nos países anglo-saxões e, posteriormente, estendeu-se pela Europa Continental, Estados Unidos e Canadá (ABRUCIO, 1997; REZENDE, 2002a). Tais reformas ficaram conhecidas como *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP) e se propunham a redefinir o papel do Estado na economia, a reduzir os gastos públicos na área social e a introduzir padrões gerenciais na administração pública (FERLIE et al., 1999).

A NAP pode ser definida como um conjunto de propostas, também chamadas melhores práticas, que visam conferir à Administração Pública um caráter mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos (BARZELAY, 2001). Como uma doutrina, a Nova Administração Pública aponta para as falhas e insuficiências do desempenho do setor público ao longo do tempo. As reformas de Estado, realizadas sob a ótica da "Nova Administração Pública" (NAP), visam reformar a organização e os procedimentos da Administração Pública, a fim de torná-la mais eficaz e eficiente na utilização dos recursos e da prestação de serviços (DUNLEAVY; HOOD, 1994).

Assim, a NAP, também denominada como reforma gerencial, tem como objetivo precípuo a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura estatal aspectos relativos à qualidade, à produtividade, aos resultados e à responsabilidade do servidor (CARDOSO, 1998). Além disso, tem como finalidade aprimorar o exercício da democracia tornando-a mais participativa ou mais direta e, paralelamente, substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial (PEREIRA, 1998a).

A NAP é vista como uma importante ruptura nos padrões de administração pública, constituindo um processo mais geral no qual conjuntos de princípios administrativos surgem e

desaparecem, porém com um significado maior do que o de um simples modismo na Administração (FERLIE et al., 1999). O movimento da NAP pode ser caracterizado como um sistema de pensamento que importa ideias geradas em áreas do setor privado para dentro das organizações do setor público (FERLIE et al., 1999). Percebe-se, portanto, nesse movimento uma aproximação das práticas do setor público com o setor privado (DUNLEAVY; HOOD, 1994).

A Figura 1 mostra como a mudança introduzida pela NAP implica uma transformação na concepção básica das coordenadas de organização do setor público. Por um lado, o setor público torna-se menos distinto do setor privado, mas, por outro, o grau de poder discricionário (em particular, referente à gestão de pessoas, contratos e recursos) de que beneficiam os gestores públicos aumenta (DUNLEAVY; HOOD, 1994).

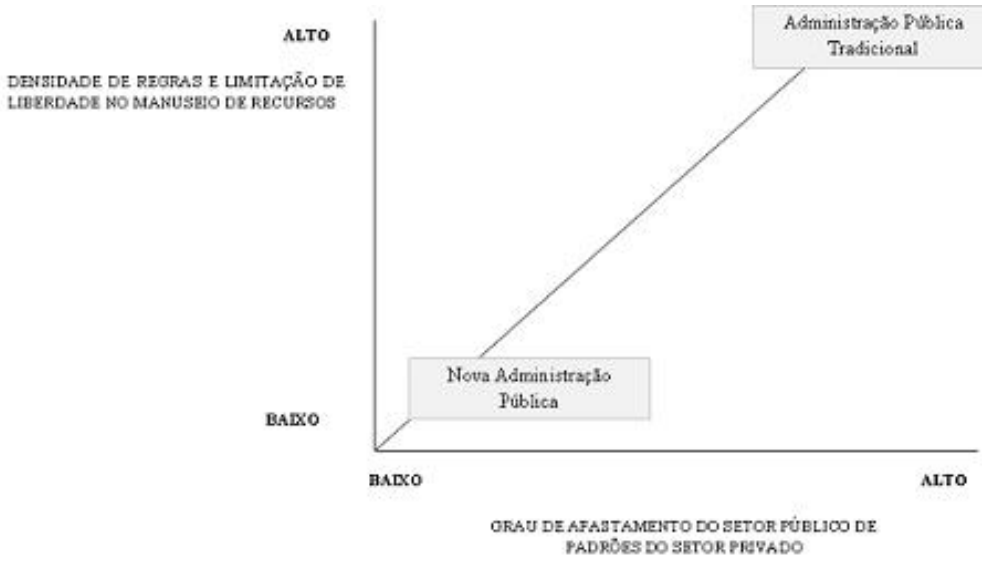


Figura 1: Da Administração Pública Tradicional para a Nova Administração Pública
Fonte: Adaptado de DUNLEAVY; HOOD, 1994.

A NAP chamou a atenção por sua abrangência e universalidade. Estados com diferentes economias, culturas e tamanhos lograram êxito em sua aplicação. Da Coreia ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do setor governamental tornou-se um fenômeno universal (KETTL, 1998).

2.1.2 Características gerais e as perspectivas teóricas da NAP

A NAP é caracterizada, de um modo geral, pelas seguintes orientações: horizontalização das estruturas organizacionais; rompimento com estruturas burocráticas, com a criação de agências controladas por acordos contratuais avaliados pelo desempenho; separação entre as fontes de financiamento, o consumidor, o usuário e a provisão de serviços; autonomia de gestão da gerência superior com definição clara de suas responsabilidades por meio de objetivos de desempenho estabelecidos em contratos com prazo determinado; delegação da responsabilidade financeira a unidades descentralizadas para que elas possam estabelecer uma melhor relação custo-efetividade; introdução de mecanismos de mercado para estimular a concorrência entre provedores de serviços; e alteração das relações trabalhistas, dando preferência a contratos temporários e à fixação de remunerações atreladas a desempenho (HOOD *apud* NICKSON, 2002).

Sob tal perspectiva, a NAP constitui, de certa forma, um rompimento com o sistema burocrático tradicional, sem, no entanto, negá-lo *in totum*, uma vez que esse modelo tem muitos de seus princípios fundamentais derivados do estado burocrático, como a admissão segundo critérios de mérito (meritocracia), a avaliação de desempenho, o sistema de carreiras, o profissionalismo e a impessoalidade. Todavia as semelhanças param por aí, uma vez que o foco da gestão passa a ser orientado por resultados, enquanto a formalização excessiva e a rigidez dos processos, características do modelo burocrático, assumem um papel secundário (PEREIRA, 1999).

Não obstante a NAP se fundar em um modelo abrangente e com características marcantes, pelo menos quatro perspectivas teóricas podem ser identificadas na literatura. Todas essas perspectivas apresentam como similaridade o rompimento com os modelos clássicos da administração pública, não obstante apresentarem entre si diferenças e características distintas. A definição desses modelos constitui uma tentativa de construir tipos ideais da NAP. Os modelos correntes dentro da estrutura da Nova Administração Pública são: Modelo para a eficiência; *Downsizing* e descentralização; Modelo de busca da excelência; Orientação para o serviço público (FERLIE et al., 1999).

O primeiro, "Modelo para a eficiência", pode ser considerado a gênese da NAP e apresentou-se hegemônico até a metade da década de 1980. Sua proposta é tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada. Seus princípios orientadores são o aumento

dos controles financeiros em razão da forte preocupação com a maximização dos recursos e ganhos de eficiência. Para tanto, propõe fortalecer (a) a função financeira, o desenvolvimento de sistemas de custos e de informação mais sofisticados; (b) a administração hierarquizada com uma espinha dorsal administrativa geral mais forte; (c) o estabelecimento de objetivos e o monitoramento de desempenho, com métodos que permitam um maior controle dos resultados pela sociedade; (d) a auditoria financeira e profissional; (e) a mentalidade voltada para o mercado e orientação para o cliente-cidadão; (f) a flexibilização dos contratos e das relações de trabalho e o aumento da produtividade; (g) a redução do papel sindical na negociação salarial e das condições e acordos coletivos; (h) a redução do poder de autorregulamentação das profissões; (j) a transferência do poder dos profissionais para os administradores; (k) as novas formas de governabilidade corporativa (FERLIE et al., 1999).

Esse modelo é decorrente da nova economia política de Margareth Thatcher, na década de 1980, e é a base da reforma britânica. Outros modelos vigentes da NAP, entretanto, não decorrem unicamente do modelo de eficiência, uma vez que as novas formas e estilos organizacionais contemporâneos são incompatíveis com o controle administrativo direto, característico dessa proposta (FERLIE et al., 1999).

O segundo modelo é caracterizado pelo *downsizing*, ou seja, pelo foco na racionalização dos gastos, buscando uma organização mais eficiente e enxuta. Esse modelo apresenta como elementos-chave: gestão pública voltada para o mercado; gestão por contratos com formas menos rígidas; criação de organizações mais autônomas em níveis locais; redução de pessoal em todos os níveis organizacionais com consequente redução da folha de pagamento e estruturas organizacionais mais horizontalizadas; aumento no papel das organizações em rede; ênfase nas alianças estratégicas entre organizações como uma nova forma de organização; e busca por um sistema de serviço mais flexível e variado (FERLIE et al., 1999).

O terceiro modelo “Busca da excelência” representa, em parte, a aplicação dos fundamentos da Escola de Relações Humanas na administração pública, com ênfase na cultura organizacional. Esse modelo rejeita a abordagem racional do modelo de eficiência e enfatiza valores, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas se comportam no trabalho. Esse modelo se subdividiu em duas vertentes. A primeira, denominada “de baixo para cima”, aborda temas relacionados ao desenvolvimento organizacional e aprendizagem, e caracteriza-se pelos seguintes princípios: ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem; cultura organizacional como forma de adesão; descentralização radical com o desempenho julgado com base nos resultados (FERLIE et al., 1999). A segunda vertente,

conhecida como “de cima para baixo”, considera a cultura corporativa como sendo de natureza plástica e mutável, apresentando tentativas explícitas de gerenciamento de processos de mudança cultural. Caracteriza-se por tentativas de mudança organizacional com programas gerenciados; ênfase nas formas carismáticas de liderança de cima para baixo; identificação de modelos carismáticos de papéis do setor privado para o novo estilo do setor público; treinamentos corporativos intensivos; fortalecimento da marca corporativa; estratégias de comunicação explícitas; gestão estratégica de recursos humanos (FERLIE et al., 1999).

Finalmente, o quarto modelo pode ser considerado o menos desenvolvido. Assim como os demais modelos, também é decorrente da fusão de ideias de gestão dos setores privado e público. Porém é muito criticado por apresentar contradições internas, como, por exemplo, adotar as ideias do setor privado e aplicá-las integralmente num contexto do setor público, sem ajustá-las a suas especificidades. Esse modelo revitaliza o papel dos administradores, ao priorizar a profissionalização dos gestores do setor público, buscando uma administração de alta qualidade, derivada de boas práticas do setor privado (FERLIE et al., 1999). Seus princípios orientadores são: grande preocupação com a qualidade do serviço; missão de alcançar a excelência dos serviços públicos, pautada em valores; preocupação com o cliente/cidadão; preocupação com a opinião do usuário; conceito de cidadania; desejo de dar o poder aos eleitos localmente; ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social acima e além da prestação de serviços de rotina; ênfase na garantia da participação e responsabilidade como preocupações legítimas do setor público (FERLIE et al., 1999).

No Quadro 1 são apresentadas, de forma comparativa, as principais orientações de cada uma das perspectivas teóricas.

	Modelo I: Modelo para eficiência	**Modelo II: *Downsizing* e descentralização**	**Modelo III: Busca da excelência**	**Modelo IV: Orientação para o serviço público**
Fundamentos	Aproximar a Administração Pública da iniciativa privada.	Racionalizar gastos buscando uma organização mais eficiente e enxuta.	Aplicar os fundamentos da Escola de Relações Humanas na administração pública, com ênfase na cultura organizacional.	Aplicar integralmente boas práticas do setor privado na Administração Pública, buscando uma administração de alta qualidade.
Modelo de Gestão	Administração hierarquizada com uma espinha dorsal administrativa geral mais forte	Criação de organizações mais autônomas em níveis locais. Ênfase nas alianças estratégicas e no papel das organizações em rede	Ênfase em valores, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas se comportam no trabalho.	Ênfase no papel dos gestores, priorizando sua profissionalização
Finanças	Controle financeiro intensos para otimização de recursos. Auditoria financeira e profissional	Redução de pessoal em todos os níveis organizacionais com consequente redução da folha de pagamento e estruturas organizacionais mais horizontalizadas.	Não é enfatizada por essa perspectiva teórica.	Não é enfatizada por essa perspectiva teórica.
Resultados	Controle de resultados por meio de acompanhamento de metas; - Foco em resultados para o cliente cidadão	Não foi enfatizado por essa perspectiva teórica.	Descentralização radical com o desempenho julgado com base nos resultados.	Busca da excelência dos serviços públicos. Grande preocupação com o cliente-cidadão.
Gestão de Pessoas	Flexibilização das relações de trabalho, com redução do papel sindical na negociação salarial	Não foi enfatizado por essa perspectiva teórica.	Ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem	Busca da profissionalização dos gestores públicos.

Quadro 1: Resumo das principais orientações das quatro perspectivas teóricas da NAP
Fonte: Adaptado de FERLIE et al., 1999.

A apresentação dos quatro modelos de NAP tem como objetivo evidenciar que, não obstante o pioneirismo britânico, esse não foi um movimento isolado, mas uma tentativa no âmbito internacional de romper com o modelo clássico de Administração Pública. Vários modelos podem ser encontrados com algumas similaridades e com diferenças marcantes (FERLIE et al., 1999).

Nesse sentido, depreende-se que, como principal paradigma da gestão pública até meados dos anos 1990, a nova gestão pública se compõe de um conjunto de ideias não igualmente compartilhadas. Por outro lado, apesar de existirem modelos diferenciados, há fundamentos comuns que sinalizam para a melhoria da gestão pública, a orientação por resultados, a flexibilidade, a delegação, menor foco nos procedimentos e maior foco nos produtos e resultados, a responsabilização dos gerentes tanto pelos resultados como pelos recursos utilizados para obtê-los (FREDERICKSON, 2003).

2.1.3 Avaliação e críticas à Nova Administração Pública

Embora apresente experiências exitosas, como a reforma gerencial britânica e a americana, a NAP é criticada muitas vezes por ser vista como um modelo de gestão com base no mercado, que invadiu as organizações do setor público. Em resposta a essas críticas, defensores da NAP a enxergam como uma administração híbrida, com ênfase contínua nos valores fundamentais do serviço público, expressa de uma nova maneira (FERLIE et al., 1999).

Para Pereira (1998a), a premissa neoliberal que estava por trás das reformas – de que o ideal era um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia – provou ser irrealista. O autor destaca que, primeiramente, não há legitimidade para se manter o Estado mínimo. Em segundo lugar, o Estado deve ter uma intervenção limitada, o que não quer dizer que a execução de políticas públicas deva ser coordenada pelo mercado, já que essas desempenham papel fundamental no capitalismo contemporâneo (PEREIRA (1998a).

Przerworski (1998) considera que, para se entender a razão da reforma de Estado, deve-se compreender o papel do Estado na economia. A teoria econômica mais recente defende que algumas falhas do mercado não são autossuficientemente por ele resolvidas, demonstrando que o mercado não é por si só eficiente. Assim a intervenção do Estado pode

melhorar as soluções de mercado. Para Cardoso (1998), desse modo, além de garantir a segurança material para todos e buscar atender a outros objetivos sociais, o Estado também é promotor do desenvolvimento econômico.

Assim sendo, a reforma deverá reduzir o papel do Estado no campo da produção direta de bens e serviços e, por outro lado, ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (PEREIRA, 1998a). Todavia a reforma do Estado não pode implicar seu desmantelamento, ou seja, não deve resultar numa desorganização do sistema administrativo, do sistema político de decisões, da capacidade regulatória do Estado (CARDOSO, 1998).

As reformas gerenciais empreendidas recentemente pelos Estados modernos buscaram a elevação da *performance*. No entanto, o que se tem percebido na trajetória dessas reformas é que os problemas de *performance* persistem, e novas reformas são formuladas para lidar com antigos problemas. A prova disso é que as reformas são rápidas e frequentemente descontínuas (REZENDE, 2002b).

Uma das razões apontadas por Kliksberg (1986) para o fracasso dessas reformas é de que, na maior parte das vezes, elas se limitam a reformas jurídicas. Mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disso, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países, principalmente os países latino-americanos, pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagrassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura formal e a prática real dos processos históricos (KLIKSBERG, 1986).

Outro fator apontado como causa das falhas das reformas é que elas usualmente são formuladas de maneira padronizada, desconsiderando a grande diversidade organizacional existente na burocracia moderna (REZENDE, 2002b). O importador de reformas gerenciais não pode ser um consumidor passivo de doutrinas e técnicas de países avançados. Para que sejam bem-sucedidas, as reformas gerenciais necessitam ser co-produzidas (POLLIT, 2004).

Merece destaque ainda a resistência ao processo de implementação de mudanças em ambientes institucionalizados, apontada como um forte fator para as falhas sequenciais das reformas administrativas (KAUFMAN,1995). Há uma necessidade de manutenção do *status quo*, oposição calculada à mudança e reduzida capacidade dos atores em realizar as mudanças necessárias em um política de reforma, o que dificulta ou inviabiliza sua implementação.

Após duas décadas de reformas, pode-se dizer que os governos ampliaram suas funções, mudaram os modos de intervenção de produtor e provedor para regulador. Por outro lado, o gasto público não foi reduzido significativamente nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), mantendo-se em torno de 40% do PIB. Ainda que as reformas tenham levado os governos da OCDE a serem mais eficientes, transparentes, receptivos e focalizados no desempenho, se comparados ao que eram há vinte anos, verifica-se que as mudanças nas regras, nas estruturas e nos processos não conseguiram alterar os comportamentos e as culturas (FREDERICKSON, 2003).

Por outro lado, cada país possui uma história e demandas distintas. Se as reformas expressam o conteúdo de uma política pública, são também o elemento transversal de todas as políticas públicas, posto que se infiltram nos sistemas e capacidades de gestão pública. A estrutura do governo e administração pública está inserida no sistema global de governança pública. Daí uma reforma deverá incluir uma larga diversidade de atores. Por fim, há de se reconhecer o traço provisório da reforma, posto que, dada a dinâmica inerente às estruturas sociais, não poderão suas alterações perdurar indefinidamente (FREDERICKSON, 2003).

Por fim, é importante mencionar que, a despeito das falhas apontadas e as críticas apresentadas à NAP, as reformas gerenciais empreendidas a partir da década de 80 e, mais recentemente no Brasil, obtiveram alguns resultados satisfatórios. Pollitt e Bouckaert (2002) apontam exemplos de sucesso relativos à melhoria de processos, ganhos de produtividade e eficiência, além do surgimento de um sistema mais flexível, com Estados mais descentralizados, enxutos e empresariais.

2.1.4 As reformas do estado e a NAP no Brasil

No Brasil, a criação do estado administrativo teve como marco a Revolução de 1930, e, como meio, dois mecanismos típicos da administração racional-legal, estatutos e órgãos normativos e fiscalizadores. Sua abrangência incluía áreas consideradas estruturantes na organização pública, como a administração de material, financeira e de pessoal. Esses instrumentos da era Vargas tinham como pressupostos estabelecer princípios e regras, bem como padronizar os procedimentos a serem adotados na administração pública como um todo, dando um cunho burocrático a esta, num discurso de contraposição ao patrimonialismo até então vigente (WARHLICH, 1983).

Embora essas iniciativas tenham ocorrido, pode-se dizer que, no Brasil, a reforma burocrática realizou-se tardiamente, no final dos anos 1960. Os princípios norteadores da reforma foram planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; expansão das empresas estatais, de órgãos independentes e semi-independentes; fortalecimento e expansão do sistema de mérito; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em dezesseis ministérios (WARHLICH, 1983).

Todavia o insucesso das reformas empreendidas no Brasil, no período 1930 a 1967, deveu-se ao fato de não terem sido incorporados os seguintes aspectos: orientação gradualística; reforma seletiva, pois o globalismo resulta em ataques generalizados a todos os *fronts*, impedindo análises específicas das características de cada função estatal; condições de continuidade; reforço e disseminação de comportamentos necessários à reforma; e liderança por meio de cooptação (NASCIMENTO, 1967).

Entre 1979 e 1994, o Brasil viveu um período de elevada inflação e de estagnação da renda *per capita*. A causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado, caracterizada por sua perda de capacidade de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Tal crise se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo, e reúne os seguintes componentes: perda do crédito e poupança pública negativa; colapso do modo de intervenção do Estado – esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações evidenciado pela falta de competitividade de parte significativa das empresas brasileiras; crise da forma burocrática de organização do Estado – agravada pela constituição de 1988, que primou pelo enrijecimento burocrático; e crise política (PEREIRA, 1998b).

Diante das limitações apresentadas pelo modelo de gestão do Estado até então vigente, emergiu a necessidade de introdução de novos padrões gerenciais na administração pública brasileira. Destaca-se, porém, que a percepção da necessidade de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória no desenrolar da crise vivida pelo Estado brasileiro (PEREIRA, 1998b).

Em 1995, a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), cuja responsabilidade era formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço público, constituiu o marco institucional da reforma gerencial no Brasil. Os dois grandes objetivos da reforma do Estado eram, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios e, no médio prazo, tornar a administração pública mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento ao cidadão. O ajuste fiscal seria feito por meio da exoneração de funcionários

nos municípios e Estados; da definição clara do teto remuneratório dos servidores; e da modificação do sistema de aposentadorias. Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública seria resultado de um complexo projeto de reforma (PEREIRA, 1998b).

O MARE, quatro anos depois de sua criação, foi extinto. O plano de transformação da administração pública brasileira que criou uma nova matriz institucional regulada pela *performance* não obteve êxito. As dificuldades de implementar os aspectos mais delicados das reformas gerenciais, associadas à extinção do ministério supracitado, representam, em alguma medida, a descontinuidade e a perda de interesse em torno das reformas do setor público. (REZENDE, 2002a).

2.2 Mudança organizacional

2.2.1 Breve panorama dos modelos de mudanças organizacionais

As organizações contemporâneas estão inseridas em um ambiente complexo, em que mudanças ocorrem de forma recorrente, imprevisível e em ritmo acelerado, ampliando a diversidade de fatores internos e externos que influenciam no desempenho organizacional (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007). Em vista disso, faz-se necessária a superação das barreiras constituídas pelos antigos comportamentos organizacionais, por meio da quebra de modelos construídos com base em uma realidade passada, de forma que novos conhecimentos possam surgir e provocar a construção de uma nova realidade. As organizações devem, então, estar preparadas para um contínuo processo de aprendizagem como forma de atenderem aos desafios dessa nova realidade e adaptarem-se ao novo ambiente como forma de sobrevivência (MONTEIRO; VENTURA; CRUZ, 1999).

Em razão disso, o processo de mudança deve ser dinâmico, ou seja, deve promover a interação da organização com seu ambiente o tempo todo. Continuamente deve ser analisado o comportamento diário dos líderes e os componentes do sistema organizacional, enxergando-os como partes de um todo, de um sistema de alta *performance*. A transformação de uma organização tradicional para uma organização de alto desempenho depende de uma série de variáveis, como visão, valores, estratégias, estrutura organizacional, sistemas e cultura. Em

cada uma dessas arenas, a organização precisa passar por processos específicos para efetuar mudanças (MARTINELLI; VICHI, 1999).

Assim, os processos de mudanças passam a ser inerentes à sociedade contemporânea, fazendo parte não só da vida dos indivíduos mas também da rotina das organizações. Não obstante essa frequência quase que permanente das mudanças organizacionais, ainda é incipiente a compreensão por parte dessas organizações do quão difícil é promovê-las e gerenciá-las (SCHEIN, 2000).

Enfatiza-se que o fenômeno da mudança pelas quais passam as organizações não é novo. No entanto as dimensões que ela atingiu e a forma de implementação foram alteradas ao longo do tempo. Nesse sentido, os estudos sobre mudança organizacional também apresentam diferentes abordagens (SCHEIN, 2000).

Na década de 1940, Kurt Lewin apresentou-se como pioneiro nesses estudos e investigou, em especial, os processos de mudanças planejadas. Ele desenvolveu o modelo de três estágios do processo de mudança – o descongelamento, a mudança e o recongelamento. No estágio do descongelamento é reconhecida a necessidade de mudança, visto que o estado atual apresenta-se indesejável. Assim, passa-se para o estágio da mudança, em que se criam novas alternativas de realizar o trabalho de maneira mais desejável para a organização e para as pessoas. Por fim, o terceiro estágio consiste no processo de mudança implantado e incorporado pelos indivíduos e nas operações organizacionais. Não obstante a simplicidade do modelo, Lewin influenciou diversos outros autores nas décadas seguintes, sendo o precursor do modelo das mudanças planejadas nos anos sessenta (BARON, GREENBERG, 1989).

A década de 1950, por sua vez, foi marcada por diversas mudanças decorrentes principalmente de inovações na esfera do conhecimento, da tecnologia, das comunicações, da economia. Nesse contexto, inúmeras teorias acerca da mudança organizacional foram desenvolvidas, principalmente no campo denominado “desenvolvimento organizacional”. Tal teoria tinha como fundamento a tentativa de mudança planejada em longo prazo, abrangendo a totalidade da organização, buscando desenvolver uma organização proativa em vez de reativa às exigências em mutação (OBADIA; VIDAL; MELO et al., 2007).

Até meados da década de 1970, a ideia de mudança organizacional resumia-se no conceito de alteração de estrutura, na criação, na modificação ou extinção de cargos. Muitos modelos de mudança organizacional enfocavam quase que exclusivamente a estrutura formal da empresa. O objetivo era *reprojetar* a empresa de forma racional, entendida, essencialmente por sua estrutura e processos formais (CALDAS; WOOD JR., 1997).

A partir da década de 80, houve um esgotamento desse modelo por seus insucessos práticos, e as técnicas de mudança organizacional passaram a focalizar as pessoas em suas relações. O foco foi deslocado para o comportamento e o clima organizacional. O pressuposto básico era de que a redução do nível de conflito e a melhoria das relações interpessoais poderiam melhorar o desempenho (SELDIN; RAINHO; CAULLIRAUX, 2003). Em seguida, o ambiente também passou a ser enfatizado, bem como os processos de qualidade e produtividade. Posteriormente, tornou-se relevante estudar e implementar as técnicas orientais de administração, ações motivadas pelo sucesso da gestão japonesa. Nesse momento, partia-se do pressuposto de que as mudanças não poderiam ser vistas como eventos isolados, mas como processos de melhoria (WOOD JR., 2000).

Reportando aos estudos do processo em três etapas, Lewin (*apud* SCHEIN, 1987) fornece um exemplo de uma abordagem contemporânea de mudança organizacional. Para ele, descongelamento é o processo de criação de motivação e disponibilidade para a mudança. Em geral, existem três maneiras de realizar isso: desconfirmação, quando os membros da organização sentem uma necessidade de mudança, que, por sua vez, os motiva a aceitar a mudança; indução de culpa ou ansiedade, que envolve a criação de uma percepção entre aquilo que não está atualmente funcionando bem e de um futuro desejado; e criação de segurança psicológica, proporcionando um ambiente em que as pessoas se sentem seguras o suficiente para a mudança. O segundo passo é mudar. A mudança pode ser realizada pela identificação com um novo modelo, mentor, chefe ou consultor que permite ver as coisas de outro ponto de vista, ou por varredura do ambiente para as novas informações relevantes. O terceiro passo, recongelamento, consiste em institucionalizar o processo de mudança tornando-a algo já incorporado à organização e às pessoas.

Atualmente, considerando-se que, no contexto instável e dinâmico, as mudanças passam a ser a única certeza das organizações, há uma diversidade de estudos e teorias complexos que analisam o fenômeno da mudança organizacional (SCHEIN, 2000). Nesse contexto, pretende-se apresentar aqui algumas dessas abordagens contemporâneas referentes ao tema mudança organizacional.

2.2.2 Modelos contemporâneos de mudança organizacional

Os atuais processos de mudança organizacional podem ser classificados em quatro categorias: orientados para estrutura; orientados para a redução de custos; orientados para a modificação de processos: orientados para a mudança cultural. Um programa de mudanças para ser eficiente deve determinar previamente em qual dessas categorias ele irá se enquadrar, bem como prever de que modo a empresa será afetada (BEER, 2003).

O processo de mudança orientado para a estrutura parte do pressuposto de que a organização é um conjunto de peças que funciona como uma máquina. A mudança consiste em reconfigurar as "peças" dessa máquina em busca de uma eficiência máxima. A mudança orientada para a redução de custos, por sua vez, propõe a eliminação de atividades não-essenciais ou métodos de enxugamento de custos operacionais. A orientação para modificação de processos tem por objetivo alterar o modo de como as coisas são feitas, tornando-as mais rápidas, eficazes e menos dispendiosas. Por fim, a orientação para a mudança cultural tem como foco o lado "humano" das organizações, ou seja, a relação das empresas com seus colaboradores (BEER, 2003).

Outra classificação parte do conceito de mudança organizacional entendida como qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou qualquer outro componente, capaz de gerar impacto no todo ou em partes da organização. Nesses termos, a mudança pode ser classificada como: mudança estrutural, relacionada com a arquitetura organizacional (organogramas, cargos e atribuições); mudança estratégica, referindo-se ao mercado-alvo e ao negócio organizacional; mudança cultural, relacionada aos valores e estilo de liderança; mudança tecnológica, relacionada a processos e métodos de produção; e mudança de pessoas, referindo-se a pessoas e à política de gestão destas (WOOD JR., 2000).

Diversas outras classificações são encontradas na literatura relacionada às mudanças organizacionais. No presente estudo será adotada a classificação apresentada por Baron e Greenberg (1989), que analisam as mudanças organizacionais em duas categorias: planejadas ou não planejadas (emergentes).

A modalidade não planejada, denominada também como mudança emergente, decorre, principalmente, da necessidade de a organização adaptar-se às contingências locais e ocorre de forma abrupta, sem a existência de um plano *a priori* (ORLIKOWSKI, 1996). Conforme destacou Weick (1990), a mudança emergente é um fato universal e recorrente na

vida das organizações. É um processo emergente porque não resulta da vontade da alta gerência mas dá complexidade das interações no sistema organizacional. Em razão disso, muitas vezes é relegada ao segundo plano (CUNHA; REGO, 2002). Esse pouco interesse pela mudança emergente também é explicado pela complexidade dos processos emergentes, seu caráter imprevisível e pela falta de controle pela alta gestão (WEICK, 1990).

A mudança emergente apresenta vantagens e desvantagens. Como principal vantagem, destaca-se a capacidade de criar ambiente para a mudança planejada, uma vez que, com o acontecimento de inúmeras mudanças emergentes, os atores passam a ter maior propensão a aceitar a mudança planejada já que passam a encarar os processos de mudança, em geral, como algo recorrente e normal. O hábito com as mudanças emergentes facilita a confiança e a implementação de mudanças planejadas (CUNHA; REGO, 2002). Além disso, uma característica positiva da mudança emergente é sua sensibilidade às especificidades locais e às particularidades contextuais, uma vez que não decorrem de planos definidos pelo topo organizacional mas como respostas imediatas às necessidades específicas locais. Nesse contexto, facilita-se a aprendizagem organizacional, já que fomenta a criação de espaço para improvisação, para ações reativas (WEICK, 1990).

Não obstante as vantagens apresentadas, o processo de mudança emergente pode revelar-se insuficiente para responder às transformações dos concorrentes porque se limitam à cultura e à tecnologia existentes. Ademais, sua acumulação é lenta e adaptativa e seus efeitos passam frequentemente despercebidos (WEICK, 1990; CUNHA; REGO, 2002). Os estudos organizacionais, em sua maioria, concebem o processo de mudança como algo planejado (VAN de VEN; POOLE, 2005).

Na mudança planejada, a gestão da mudança é de responsabilidade da alta liderança da organização e pode ser dividida em três etapas: preparação; implementação; e reforço da mudança (NUTT; BACKOFF, 2001). O grupo de liderança que irá conduzir a mudança deve ser forte e saber lidar de forma persuasiva, firme e empenhada com as eventuais resistências que surgirem (PFEFFER, 1994).

Na primeira fase deve-se definir o que se pretende com a mudança, ou seja, quais os seus objetivos. Estabelecer uma visão de futuro é fundamental para sensibilizar os membros da organização para que eles contribuam e participem do processo (NUTT; BACKOFF, 2001).

Para a implementação da mudança, após a definição do que se pretende alcançar, deve-se compreender o papel dos atores envolvidos e diagnosticar como eles se comportarão diante da mudança. O processo de implementação da mudança está baseado numa perspectiva

de poder e influência, de forma que se devem conhecer quais as bases de poder desses atores e, a partir dessa definição, estabelecer quais as estratégias de influência mais adequadas para a implementação da mudança definida (PFEFFER, 1994).

Por fim, a fase de reforço da mudança consiste na divulgação, no curto prazo, dos resultados positivos já alcançados, ainda que esses sejam pequenos. O propósito dessa fase é envolver os diversos atores envolvidos, por meio da constatação de que a mudança é viável e trará resultados compensadores (WEICK, 1990).

Na vasta literatura sobre a mudança planejada enfatiza-se a existência de vantagens e desvantagens nesse processo. A principal vantagem referente ao processo de mudança planejada é o foco da atenção de toda a organização em seus objetivos. Por ser planejada, permite o diagnóstico prévio das alternativas viáveis e a escolha da mais adequada para o alcance dos objetivos propostos. A racionalidade visível nesse processo de escolha torna o processo mais legítimo e, consequentemente, mais fácil de ser transmitido e conduzido. Além disso, por ser definida e conduzida pela alta liderança, a mudança está alinhada com a distribuição de poder vigente na organização (WEICK, 1990; CUNHA; REGO, 2002).

No entanto nem sempre o planejamento elaborado é realizado, ainda que tenha essa racionalidade e legitimidade. O processo de mudança planejada pode enfrentar barreiras na implementação decorrente da forma em que a informação atinge os diversos níveis organizacionais, uma vez que a informação pode ser distribuída assimetricamente provocando uma percepção diferente sobre o processo de mudança. Ademais, os atores que se sintam prejudicados com o processo tenderão a resistir, e combater essa resistência é complexo e exige habilidade dos condutores da mudança (WEICK, 1990).

Compreendidos os diversos modelos contemporâneos de mudança organizacional, tendo como destaque a mudança planejada e a mudança emergente, faz-se necessário entender seu processo de implementação, considerado, em grande parte da literatura, o gargalo dos programas de mudança organizacional (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004).

2.2.3 Implementação da mudança organizacional

Apesar de décadas de investigação em matéria de mudança organizacional, os resultados frequentemente ficam aquém das expectativas (BEER; NOHRIA, 2000). Os fracassos dos resultados da mudança são muitas vezes atribuídos a falhas na implementação

do processo e não na formulação da estratégia em si. Nesse sentido, a despeito da difícil e complexa natureza da implementação, vários estudos buscam respostas sobre qual o melhor caminho para implementar mudanças (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004).

A gestão da mudança torna-se um desafio, principalmente para organizações grandes e complexas, devendo compreender, além da alteração de políticas, procedimentos e estruturas, principalmente a promoção de novas formas de comportamento dos indivíduos e equipes, e de transformar, em maior ou menor escala, a cultura organizacional (SCHEIN, 2000).

Um processo de gestão de mudança é avaliado como bem-sucedido quando a organização consegue alterar o estado em que se encontrava antes da mudança para o estado em que se pretendia com ela, ou seja, conforme o planejado. Além disso, esse sucesso depende também do processo de mudança ser realizado sem custos indevidos para a organização e para as pessoas. Observa-se que essas características de sucesso definidas foram pensadas em termos ideais e, em termos práticos, o que se deve buscar é gerenciar a forma de implementação da mudança para maximizar sua efetividade (SCHEIN, 2000).

As organizações vêm passando por profundas transformações, resultando num número significativo de pesquisas sobre a gestão de mudanças, buscando identificar, dentre outras variáveis, como os indivíduos e os grupos lidam com as dificuldades e as resistências a esse processo. A tônica dessas abordagens tem sido compreender como promover um nível mais elevado de esforço e comprometimento dos indivíduos para a implementação desse processo de mudança. Nesse contexto, um questionamento emerge: como conseguir esse comprometimento sem que os indivíduos tenham uma visão clara dos resultados do processo de mudança para eles? (SCHEIN, 2000).

Na realidade contemporânea quatro tipos distintos de agentes de mudança podem estar envolvidos em qualquer processo de mudança, a saber: os altos dirigentes, as chefias intermediárias, os consultores externos, bem como as equipes, e cada um desses agentes com diferentes experiências e perspectivas. Um inibidor-chave para o sucesso da implementação da mudança é a complexa interação que ocorre entre os diversos agentes da mudança dentro de uma organização (ANDREWS; CAMERON; HARRIS, 2008).

Muitas organizações adotam modelos de mudanças que se caracterizam, em geral, por mudanças rápidas, que iniciam na alta direção, não envolvendo os demais atores, gerando uma resistência em relação ao processo. Esse enfoque de mudança organizacional, denominado pela literatura como “convencional”, geralmente enfraquece o processo de

adaptabilidade da organização e, consequentemente, dificulta a implementação da mudança (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007).

Assim, a literatura contemporânea sugere que esses modelos convencionais sejam substituídos por novas abordagens de intervenção para implementação de mudanças organizacionais que criem condições para incentivar o fluxo de informações, a conectividade, os relacionamentos e a emergência de planos a partir dos membros da organização (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007).

A literatura revela que vários são os fatores que se constituem como barreiras ao processo de implementação. Dentre essas barreiras, as mais relatadas são a má formulação da estratégia de mudança, o desalinhamento da mudança com a estrutura, as falhas de comunicação referentes ao processo, a resistência à mudança, os mecanismos de incentivos inadequados, a falta de apoio da alta gerência, a ausência de envolvimento dos empregados na formulação e implementação da mudança (FISCHMAN, 1987; HAMBRICK; CANELLA, 1989; BEER; EISENSTAT, 2000; RAPS, 2004).

A participação e o envolvimento dos trabalhadores há muito têm sido vistos como um aspecto-chave na efetividade da implementação de processos de mudança organizacional. (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999; SHAPIRO, 2000; ANDREWS; CAMERON, H.; HARRIS., 2008). Desse modo, dentre os diversos fatores que constituem barreiras ao processo de implementação da mudança apresentados na literatura, na presente pesquisa enfatiza-se a variável envolvimento e participação dos trabalhadores, por considerar essa variável relevante para o sucesso dessa implementação.

2.2.4 Envolvimento e participação dos empregados como fator crítico no processo de implementação da mudança organizacional

Ao longo da última década, muitas organizações em toda a Europa têm sofrido mudanças em suas estratégias, estruturas e abordagens de gestão. Essas mudanças foram trazidas por uma série de desafios diferentes, incluindo a introdução de novas tecnologias, a globalização e o aumento da competitividade tanto nos setor público, quanto no privado. As estratégias e as abordagens de gestão adotadas centraram-se na melhoria de produtos e serviços de qualidade e satisfação dos clientes como parte de uma resposta a esses desafios. Entretanto, se as estratégias e as abordagens de gestão assumem rótulos diferentes, todas elas

têm dado um lugar significativo para a questão do envolvimento dos trabalhadores na implementação de processos de melhoria organizacional e o consequente alcance dos objetivos propostos. Níveis elevados e sustentáveis de envolvimento do empregado são dependentes da criação de um ambiente organizacional que desenvolva e motive todos os colaboradores para o alcance de objetivos comuns (SHAPIRO, 2000).

A participação dos trabalhadores é considerada um fator crítico no processo de implementação de mudança organizacional, uma vez que as pessoas tendem a apoiar o que elas ajudam a criar, e as pessoas que têm conhecimento sobre um processo são aquelas que realmente executam o trabalho (STRUBLER; YORK, 2007). Além da participação, outro fator que pode gerar uma falta de apoio ao processo de mudança é a dificuldade que alguns funcionários têm para se afastar da "velha" organização por apresentarem um sentimento de perda. Assim, uma das principais razões para as falhas da implementação da mudança é a resistência do empregado a essa mudança (JONES et al., 2007). A resistência ocorre porque mudança ameaça o *status quo*, aumenta o medo e a ansiedade das consequências reais ou imaginadas e até mesmo porque inclui ameaças à segurança e à confiança na capacidade do indivíduo de executar o novo (FORD; FORD; McNAMARA, 2002). Desse modo, buscar uma construção positiva do empregado em suas crenças, atitudes e percepções são essenciais para o sucesso das transformações.

Em um esforço para identificar como a mudança organizacional pode ser gerida de forma mais eficaz, os investigadores têm-se centrado sobre os processos subjacentes a essa resistência, tendo como destaque a participação e o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança (FORD; FORD; McNAMARA, 2002; JONES et al., 2007). A exemplo disso, os executivos de organizações que ganharam o Prêmio Nacional Baldrige de Qualidade identificaram uma série de práticas que consideram fundamentais para o envolvimento e a participação dos funcionários com os objetivos organizacionais; entre elas cabe destacar: a busca da qualidade por meio do comprometimento e autonomia dos funcionários; um processo de comunicação com os empregados, frequente, honesto e aberto; incentivo da comunicação de baixo para cima para assegurar que as vozes dos trabalhadores sejam ouvidas pela alta gerência; participação dos trabalhadores em grupos consultivos, forças-tarefa e na resolução de problemas e proposição de sistemas de melhoria (RODRIGUES, 1994).

A participação dos trabalhadores não existe no vácuo da organização, mas interage com muitos elementos dentro e fora da organização. São três os principais fatores para o envolvimento do empregado no processo de implementação de mudança organizacional: a participação na tomada de decisões; o trabalho em equipe; e a comunicação. Esses três fatores

têm sido considerados em boa parte da literatura, nas abordagens de envolvimento dos trabalhadores nas organizações (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999).

2.2.4.1 A participação na tomada de decisão

A participação na tomada de decisões é apontada também como um importante fator para induzir o envolvimento e a participação dos empregados no processo de implementação da mudança organizacional (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999). Todavia as recomendações dos estudos clássicos da administração, no início do século XX, se posicionavam contrariamente a isso, uma vez que sugeriam métodos unilaterais de implementação, ou seja, métodos caracterizados por seguirem as linhas de autoridade formal, em que a tomada de decisão ocorria de cima para baixo, processuais. Os autores que defendem os métodos unilaterais argumentam que o sucesso da mudança está na concentração de esforços no trabalho propriamente dito e não sobre abstrações, como participação ou cultura organizacional, uma vez que os objetivos e os aspectos formais da organização podem ser modificados com esses métodos, e o apoio prévio para a mudança não é necessário. As mudanças sociais de relacionamento, atitudes e comportamentais ocorrerão com o tempo, pelas mudanças estruturais e técnicas irreversíveis (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004).

Tradicionalmente, os trabalhadores foram envolvidos em processos decisórios por meio da participação indireta, ou seja, interesses dos trabalhadores são representados por membros democraticamente eleitos que negociam com os empregadores questões que dizem respeito aos termos e às condições de trabalho (SHAPIRO, 2000).

Por outro lado, a tendência atual na implementação de processos de mudança organizacional tem sido a utilização de métodos participativos cujo alvo inclui a participação, o redesenho de equipes e as comissões consultivas. O principal objetivo desses métodos é o de construir apoio para a transformação do trabalhador, uma vez que consideram que, estando os trabalhadores envolvidos, eles desenvolvem uma propriedade que se traduz em um compromisso e motivação para fazer a mudança do trabalho (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004).

Recentemente, em países como Dinamarca, Espanha, Irlanda, Portugal, Reino Unido e França, tem havido um deslocamento da participação indireta com colaboradores por meio de canais coletivos para participação direta com os empregados. Em contrapartida, há um

aumento do envolvimento dos trabalhadores que passam a estar mais preocupados em melhorar o desempenho empresarial e mais alinhados aos objetivos estratégicos da organização (SHAPIRO, 2000).

A adoção de práticas de gestão participativa, como a participação na tomada de decisões, gera uma série de benefícios no processo de implementação de mudanças. Um deles é que as pessoas irão aceitar uma decisão mais facilmente quando tiverem sido envolvidas na construção desta. Outra vantagem é que a decisão, sendo fruto da discussão de várias pessoas, tende a ter uma melhor qualidade. Além disso, auxilia no desenvolvimento de um ambiente de confiança e o engajamento dos empregados com os objetivos organizacionais (RODRIGUES, 1994). Assim, o envolvimento das pessoas atingidas por uma mudança de estratégia irá reduzir a resistência organizacional e criar um maior nível de comprometimento psicológico entre os trabalhadores no sentido da proposta de mudanças (LINES, 2004). Como exemplo, Rodrigues (1994) cita a pesquisa realizada por Cole's em uma fábrica da General Motors, que revelou que os trabalhadores, ao participarem da definição das normas de qualidade, se sentiram entusiasmados e com um sentimento de elevada autoestima e dignidade.

A participação na tomada de decisão deve ser bem abrangente, ou seja, envolver atividades como a definição de objetivos organizacionais, a resolução de problemas, o envolvimento direto na tomada de decisão e a representação nos órgãos políticos e na seleção de novos colegas de trabalho. Assim, o trabalhador sente-se parte do processo organizacional e consequentemente tem motivação para se envolver e participar da implementação de um processo de mudança e da consecução dos objetivos organizacionais (RODRIGUES, 1994).

2.2.4.2 Trabalho em equipe

Uma segunda forma de se conseguir o envolvimento dos trabalhadores é a promoção do trabalho em equipe e de estruturas incentivando seus funcionários a usar criatividade e experiência para contribuir para melhorias organizacionais.

Equipe pode ser conceituada por um conjunto de indivíduos que veem a si mesmos e que são vistos por outros como uma entidade social e são interdependentes, porque as funções que desempenham, como membros de um grupo, estão incorporados em um ou mais sistemas sociais e desempenham funções que afetam outras pessoas (GUZZO; DICKSON, 1996).

O trabalho em equipe é considerado um fator significativo para o envolvimento e a participação ao possibilitar um aumento da produtividade já que induz o compartilhamento de melhores maneiras de organizar e realizar as tarefas (SHAPIRO, 2000). Nesse sentido, as pesquisas em organizações relataram uma série de benefícios derivados da utilização de equipes de trabalho. Estes incluem aumento do desempenho individual, melhor qualidade, menor absentismo, redução da estrutura organizacional e melhorias substanciais na produção. Em geral, as equipes são consideradas um importante ingrediente do sucesso organizacional na economia moderna que se caracteriza por uma necessidade de uma rápida troca de informação e de resposta às demandas dos clientes (BISHOP; SCOTT; BURROUGHS, 2000).

Existe uma consciência crescente de que, para serem competitivas em um mercado global, as organizações devem desenvolver sistemas que permitam aos trabalhadores colaborar de forma eficaz. As recentes tendências nas organizações apontam para a utilização generalizada de equipes de trabalho, equipes virtuais e outras formas de agrupamento das estruturas. Pesquisas realizadas têm encontrado que 79% das 1.000 empresas apontadas na Fortune são organizações utilizando equipes de autogestão. Há várias razões para usar equipes de autogestão: o aumento da produtividade, da flexibilidade no cumprimento das exigências de um mercado cada vez mais diversificado, o reforço de serviços e produtos de qualidade, o compromisso com a empresa, a melhoria da qualidade dos trabalhadores, maior satisfação profissional, maior satisfação do cliente (STRUBLER; YORK, 2007).

A utilização de equipes de trabalho tornou-se uma estratégia popular para aumentar a produtividade e a flexibilidade de trabalhadores nos Estados Unidos. Pesquisas têm mostrado que muitos dos benefícios associados com as equipes são relacionados ao aumento do nível de envolvimento e comprometimento do indivíduo que está associado a uma equipe (BISHOP; SCOTT; BURROUGHS, 2000). Segundo dados da Training Magazine, 78% das organizações norte-americanas relatam que, em média, 61% de seus trabalhadores estão organizados em equipes de trabalho. Todas as 25 organizações finalistas para “America's Best Plants - 1996”, patrocinado pela Industry Week, incentivam o trabalho em equipe (BISHOP; SCOTT; BURROUGHS, 2000).

De um modo geral, a organização deve estar empenhada em criar um quadro organizacional em que o trabalho em equipe possa ser efetivamente utilizado para promover maior envolvimento e participação dos colaboradores na realização dos objetivos organizacionais e, como consequência, na implementação de um processo de mudança organizacional (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999). Não há uma medida uniforme de

desempenho da eficácia para grupos. Para Guzzo e Dickson (1996), a eficácia dos grupos é indicada pelos resultados produzidos (quantidade ou qualidade, velocidade, satisfação dos clientes, e assim por diante), pelas consequências do grupo para seus membros (GUZZO; DICKSON, 1996).

Entender como compor equipes eficazes é um fator importante para uma organização de sucesso. Equipes são a melhor resposta para satisfazer as necessidades do mercado, porque fornecem mais perspectivas, mais informações e mais esforços do que os indivíduos isoladamente, e a diferença entre o sucesso e o fracasso das organizações já não reside na tecnologia ou métodos mas na forma como os indivíduos contribuem para as equipes (STRUBLER; YORK, 2007). O trabalho em equipe facilita a capacitação dos grupos, uma vez que proporciona o compartilhamento de informações (RODRIGUES, 1994).

O comprometimento organizacional é a força relativa de identificação de um indivíduo com uma determinada organização e envolve três fatores: uma forte crença e aceitação dos valores e objetivos da organização; uma vontade de exercer esforço considerável em nome da organização; e um forte desejo de se manter membro da organização. O comprometimento da equipe pode ser definido similarmente porque equipes desenvolvem metas e valores que os membros podem aceitar, os membros podem optar por exercer diferentes graus do esforço em nome da equipe e os membros podem ter diferentes níveis de desejo de manter sua adesão à equipe (BISHOP; SCOTT; BURROUGHS, 2000).

O trabalho em equipe proporciona uma maior identidade com a tarefa, um maior significado para a tarefa, uma maior autonomia e um maior nível de conhecimento do desempenho do trabalho. A identidade com a tarefa refere-se ao grau em que a equipe trabalha sobre um problema do início ao fim. O significado da tarefa é o grau em que o trabalho da equipe é visto por seus próprios membros e pela gestão como importante para o sucesso da organização. A autonomia é o grau em que à equipe é permitido fazer e gerir seu próprio trabalho. O nível de conhecimento do desempenho do trabalho consiste na medida em que é dada informação à equipe sobre a qualidade de seu trabalho (STRUBLER; YORK, 2007).

A combinação desses quatro elementos produz uma crítica psicológica por parte dos membros das equipes e, se avaliados positivamente, conduz a uma satisfação com o trabalho, à satisfação com a participação, à satisfação com a influência na organização e à alta motivação no trabalho e, consequentemente, a maior envolvimento e participação, facilitando o processo de implementação de uma possível mudança organizacional (STRUBLER; YORK, 2007).

Não obstante esses benefícios apontados em relação ao trabalho em equipe na implementação de uma mudança organizacional, as organizações devem apresentar uma cultura corporativa congruente com o trabalho em equipe, se não, deve-se preparar para tanto (RODRIGUES, 1994).

2.2.4.3 Comunicação

Por fim, merece destaque a comunicação como fator-chave para o envolvimento dos colaboradores no processo de implementação da mudança, uma vez que o fracasso da implementação da mudança planejada é muitas vezes atribuído a um processo de comunicação deficiente (KLEIN, 1996).

Em mudanças organizacionais mais abrangentes e profundas, não se conhece muito o estado final pretendido. O sucesso da implementação depende muito da qualidade da interação dos diversos atores envolvidos e da medida em que o entendimento seja alcançado (VUUREN; ELVING, 2008).

A mudança organizacional é um fenômeno que ocorre necessariamente em um contexto de interações sociais humanas, que constituem e são constituídas por comunicação. Essas interações produzem e reproduzem as estruturas e as ações sociais que as pessoas conhecem como realidade. Sob tal perspectiva, a mudança é um processo recursivo de construção social, no qual novas realidades são criadas, sustentadas e modificadas no processo de comunicação (FORD; FORD, 1995). Por meio da comunicação é possível fazer com que os trabalhadores conheçam e entendam as razões da mudança e aprovem e se comprometam com ela (KLEIN, 1996).

Significativas mudanças organizacionais começam geralmente lentas, são incrementalmente implementadas e estão sujeitas a alterações à medida que os resultados relativos à eficácia do processo vão ocorrendo (KLEIN, 1996). Na verdade, esse é o método normalmente adotado por aqueles que possuem uma vasta experiência na mudança organizacional planejada. No entanto muitos participantes estão apenas vagamente conscientes de que as mudanças estão tendo lugar e, em torno da ambiguidade sobre essa mudança, surge um terreno fértil para boatos, ansiedade e, em última instância, resistência. Isso ocorre ainda que se tenha comunicado sua intenção por meio de mensagens especificamente concebidas ou mesmo com um trabalhado cuidadosamente realizado de

comunicação, uma vez que os atores desenvolvem atitudes diferentes em face dessa comunicação. Algumas atitudes são negativas e nesse caso é o sucesso da mudança que pode ser afetado (KLEIN, 1996).

Assim, existe um pressuposto dentre muitos acadêmicos e gestores de que, se os empregados são devidamente informados dos assuntos que lhes dizem respeito e se estão autorizados a tomar decisões importantes para seu trabalho, haverá benefícios para as organizações e para os indivíduos (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999).

Por outro lado, se os empregados não têm informações suficientes e trabalham onde há pouca ou nenhuma interação com colegas de trabalho, então, é improvável que os trabalhadores sejam capazes de realizar seu trabalho satisfatoriamente. Dessa forma, a percepção dos empregados de seu nível de envolvimento na organização e os fatores que contribuem para essa percepção são, portanto, de considerável importância (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999).

Diante disso, em busca desse comprometimento dos diversos atores organizacionais, a comunicação é uma das variáveis mais importantes no processo de implementação estratégica da mudança (NADLER, 1989; PETTIGREW, 1992). Nesse contexto, a comunicação é vista como uma ferramenta para anunciar e explicar a mudança, preparando as pessoas para seus efeitos positivos e negativos, para a compreensão de seus compromissos com a mudança e a para redução dos conflitos e da resistência (FORD; FORD, 1995).

A comunicação é também vista como uma ferramenta para a difusão da insatisfação com o *status quo* a fim de inspirar as pessoas a mudar, como um mecanismo para sustentar a mudança e como uma forma de obter resposta sobre o que uma mudança significa para um dos afetados por ela (FORD; FORD, 1995).

O processo de comunicação da mudança é complexo e deve ser composto por um conjunto de ações que busca envolver todos os sentidos e não apenas a fala, mas principalmente o que é feito sobre o que foi falado. Assim, a comunicação deve incluir os símbolos, artefatos, usados em conjunção com a fala (FORD; FORD, 1995).

Um ponto comum em todas as abordagens sobre o processo de comunicação na implementação da mudança organizacional é de que não basta que as intenções da organização para com a mudança sejam compreendidas pelos indivíduos. Para que a mudança tenha chances de ser um processo bem sucedido e possa contar com um nível de maior engajamento das pessoas, é preciso que ela seja vista, antes de tudo, como um processo de construção coletiva de novos significados acerca da realidade, de desenvolvimento de uma nova cultura organizacional (SCHEIN, 2000).

Existem vários princípios de comunicação empiricamente fundamentados que, se adotados em conjunto, podem constituir uma estratégia de comunicação bem sucedida, são eles: utilizar mensagens redundantes; comunicar cara a cara; utilizar a linha hierárquica como principal canal de comunicação organizacional; ter a supervisão direta como a fonte mais eficiente de informações organizacionalmente sancionadas; ter constantemente a ratificação dos líderes; e tornar a informação relevante para o indivíduo (KLEIN, 1996).

A mensagem redundante está relacionada com a retenção da mensagem e a utilização de diversos meios de comunicação como algo mais eficaz que o uso de apenas um. As mensagens devem ser repetidas e enviadas por meio de mais de uma ferramenta de comunicação, uma vez que aumenta a memória das pessoas sobre esta. O responsável pela informação é o remetente e não o receptor, assim o remetente deve se preocupar se a informação foi enviada e compreendida (KLEIN, 1996).

A comunicação "cara a cara" deve ser um meio preferido, uma vez que é mais eficaz, já que, tomada por si só, tem um impacto maior do que qualquer outro único meio, devido ao seu potencial interativo. Os dois sentidos dar e receber incentivam a participação no processo. Esclarece igualmente ambiguidades e aumenta a probabilidade de que o remetente e o receptor estão conectados apropriadamente. Uma das principais vantagens da comunicação cara a cara é a capacidade dos participantes perceberem sinais não-verbais. Isso adiciona riqueza para a interpretação da mensagem, bem como proporciona ao comunicador uma oportunidade para captar as diferentes perspectivas e interpretações que são suscetíveis a uma mensagem complexa, permitindo, de imediato, explicações e esclarecimentos relevantes para prováveis variações de compreensão (KLEIN, 1996).

A linha hierárquica é a forma mais eficaz de sancionar o canal de comunicação organizacional. As organizações contemporâneas valorizam, com frequência, uma maior participação do empregado e as decisões consensuais, mas, por outro lado, se esquecem da importância da autoridade hierárquica. No entanto praticamente inexistem organizações que não dependem da autoridade formal como local derradeiro da tomada de decisão. Sabe-se também que a credibilidade de uma mensagem está diretamente relacionada com o estado de sua fonte, e seu *status* é normalmente maior quanto maior o nível hierárquico que o emitiu. Assim, a linha hierárquica também tem um impacto significativo no processo de comunicação (KLEIN, 1996).

Quanto à supervisão direta, destaca-se que as pessoas consideram importantes as informações oficialmente sancionadas por seus supervisores ou chefes imediatos. Espera-se que os supervisores sejam bem informados e transmitam bem a informação. O papel da

supervisão hierárquica é essencial no processo de comunicação organizacional já que ele é quem faz a ligação direta com os trabalhadores. Além disso, como os supervisores estão normalmente em contato frequente com seus empregados, o processo de comunicação cara a cara é facilitado. Desse modo, ao manter o primeiro nível de controle completamente bem informado sobre a racionalidade e o progresso da mudança organizacional, é provável que os níveis inferiores sejam também bem informados (KLEIN, 1996).

O parecer dos líderes são eficazes modificadores de atitudes e opiniões, pois são aqueles que têm autoridade reconhecida e um impacto considerável sobre opiniões e atitudes. Assim, em muitos casos, é importante o apoio de lideranças informais no processo de comunicação da mudança, já que são formadores de opinião (KLEIN, 1996).

Por fim, deve-se tornar a informação pessoalmente relevante, uma vez que é mais bem retida do que uma informação abstrata, não familiar ou geral. As informações que afetam diretamente a um empregado são atendidas e mantidas. Surpreendentemente, informações sobre a empresa, fábrica ou outros trabalhadores rapidamente tendem a ser esquecidas ou nem sequer são registradas (KLEIN, 1996).

A observância dos seis princípios acima mencionados, facilitam significativamente o processo de implementação da mudança organizacional. Ademais, Klein (1996) sugere utilizar estratégias de comunicação diferentes para cada um dos estágios da mudança planejada de Lewin, discutidos na sessão 2.3.1 deste trabalho.

O Quadro 2 enumera as etapas de mudança organizacional, com as correspondentes atividades e necessidades de comunicação.

	Descongelamento	Mudança	Recongelamento
Objetivos da etapa mudança organizacional	Preparar a organização para a mudança; desafiar o *status quo*; fornecer lógica ao processo de mudança.	Iniciar o processo de mudança; desenvolver dinâmicas; avaliar esforços-piloto.	Reforçar a mudança, minimizar as fraquezas e corrigir as deficiências; tornar a mudança comprovadamente um sucesso; institucionalizar a mudança.
Atividades organizacionais	Planejar a mudança organizacional; reunir recursos; desenhar a estrutura; capacitar as pessoas; selecionar as áreas da mudança; coletar dados básicos; solicitar a entrada de participantes.	Implementar a mudança nas áreas selecionadas; monitorar o impacto da mudança; modificar ou afinar o processo; estender a mudança.	Ampliar a mudança para todas as áreas apropriadas; divulgar o sucesso da mudança; solidificar o monitoramento da mudança organizacional.
Necessidades de comunicação	Explicar problemas, necessidades, lógica; identificar e explicar as diretrizes; identificar e explicar os primeiros passos da mudança; tranquilizar as pessoas.	Informar os empregados do progresso; desenvolver conhecimentos entre todos os gerentes de pessoal; solucionar equívocos; dar garantias aos trabalhadores; delinear e esclarecer papéis e expectativas.	Tornar público o sucesso da mudança e fazer chegar ao conhecimento de todos os empregados.

Quadro 2: Fases da mudança organizacional: objetivos, atividades e necessidades de comunicação
Fonte: Adaptado de KLEIN, 1996.

Conforme o Quadro 2, os objetivos da mudança diferem de fase para fase e, consequentemente, as atividades organizacionais e os meios de comunicação devem ser apropriados para buscar maximizar o sucesso da mudança e minimizar seus problemas associados (KLEIN, 1996).

Além das diferentes fases do processo de mudança organizacional demandarem atividades e necessidades de comunicação diferentes, como ilustrado no Quadro 2, faz-se necessário que, nas três fases, estejam presentes os seis princípios de comunicação anteriormente citados. Mas a estratégia de comunicação utilizada deve ser apropriada para cada momento. Assim, a estratégia de comunicação da mudança será eficiente se for baseada nos princípios e, ao mesmo tempo, deve partir de uma profunda compreensão dos objetivos de cada fase do processo de mudança, conforme demonstrado no Quadro 3 (KLEIN, 1996).

<table>
<tr><th>Princípios/ Fases</th><th>Descongelamento</th><th>Mudança</th><th>Recongelamento</th></tr>
<tr><td>Redundância de mensagem e múltiplos meios auxiliam na retenção</td><td>Vários meios de comunicação delineando a racionalidade, os objetivos, as atividades planejadas e as expectativas.</td><td>Vários meios de comunicação divulgando os resultados que ocorreram até o momento.</td><td>Usar os meios de comunicação para divulgar o sucesso da mudança e institucionalizar o processo.</td></tr>
<tr><td>A comunicação cara a cara é mais eficaz</td><td>Criar grupos de discussão em cada nível hierárquico</td><td>Encontros de grupo em cada nível hierárquico</td><td rowspan="3">Supervisor mantém informado cada nível sobre as informações pertinentes, mas com menos frequência do que em outras fases.</td></tr>
<tr><td>Linha de autoridade é um canal de comunicação eficaz</td><td>A alta gerência de cada unidade deve presidir encontros para a definição do processo de mudança</td><td rowspan="2">Ênfase em levar a informação via linha gerencial.</td></tr>
<tr><td>O supervisor é um comunicador-chave</td><td>Reuniões posteriores à fase de definição devem ser transmitidas e geridas pelo supervisor das unidades.</td></tr>
<tr><td>Opinião de líderes como comunicadores-chave</td><td colspan="3">A opinião de líderes tem um alto grau de retenção e deve ser transmitida em todos os momentos de comunicação cara a cara.</td></tr>
<tr><td>Interpretação da relevância pessoal</td><td>As expectativas relativas a impactos pessoais da mudança devem ser transmitidas pelos supervisores.</td><td>Quanto mais a mudança se tornar conhecida, os supervisores devem divulgar as informações relevantes relacionadas com o trabalho de seus supervisionados, em especial .</td><td>A informação deve ser cada vez mais acessível e deve sempre trazer o impacto pessoal.</td></tr>
<tr><td>A comunicação deve ser consistente e reforçada</td><td>Todos os meios de comunicação utilizados devem ter a mesma mensagem e serem consistentes e apropriados aos valores organizacionais.</td><td>Idem a fase de descongelamento, mas deve-se divulgar mais os detalhes à medida que o processo vai se tornando conhecido.</td><td>Reafirmar o sucesso da mudança vinculando-os aos valores e objetivos organizacionais.</td></tr>
</table>

Quadro 3: Estratégia de comunicação: a relação entre os princípios da comunicação e as fases da mudança organizacional

Fonte: Adaptado de KLEIN, 1996.

Klein (1996) alerta ainda que é igualmente importante desenvolver um meio de corrigir problemas ao longo do processo por meio de avaliação e ajustamento. Isto pode ser feito por meio do desenvolvimento de estruturas de comunicações legítimas e incentivar a divulgação de problemas e na discussão de soluções.

Nesse processo de comunicação, a liderança também apresenta um papel fundamental, constituindo um fator crucial durante a mudança organizacional. Esse comportamento diz respeito a como esses líderes fornecem a visão da mudança, e ao apoio que eles dão aos colaboradores. Essas ações ajudam a construir a estabilidade durante a mudança e melhorar o envolvimento dos empregados com a esta (JONES et al., 2007).

A forma como a comunicação é conduzida pelas lideranças, muitas vezes reforça as barreiras à aprendizagem e à incorporação da mudança, em vez de eliminá-las. Assim, se os papéis e as responsabilidades dos indivíduos são tratados de forma fragmentada, isso dificulta a formação de um comprometimento integral, provocando um raciocínio defensivo e fechando a autoconsciência com relação à mudança (ARGYRIS,1994).

Gestores de nível inferior e supervisores diretos são percebidos como as principais fontes de informação para os empregados. O processo de comunicação é fatal nesse nível, já que este é o local em que estratégias devem ser convertidas em ações (VUUREN; ELVING, 2008).

Pelo exposto, percebe-se o papel fundamental de uma estratégia de comunicação no processo de implementação da mudança. O sucesso da mudança dependerá não só da capacidade de uma organização implementar novas estruturas e processos, mas também sobre a capacidade do organismo para transmitir a nova missão e as prioridades para suas muitas partes interessadas. Apesar disso não ser novo, não é simples (VUUREN; ELVING, 2008).

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Estratégia e método da pesquisa

Com o propósito de analisar a questão da participação e do envolvimento dos servidores na implementação da mudança organizacional em Minas Gerais (Choque de Gestão), no período de 2003 a 2009, optou-se pela pesquisa de natureza qualitativa com base em um estudo de caso longitudinal.

A pesquisa qualitativa busca descrever, traduzir e entender o significado da atividade humana, por meio da análise dos múltiplos fatores da situação (LAVILLE; DIONNE, 1999). Seu objetivo é compreender um fenômeno por meio de uma análise holística, com a coleta de diferentes tipos de informações no contexto em que tal fenômeno ocorre (YIN, 2001).

Na pesquisa qualitativa, o pesquisador atua diretamente no ambiente natural em que a situação ou evento ocorre para a coleta de dados. Essa relação direta com o ambiente pesquisado permite ao pesquisador uma análise detalhada das pessoas em seu cotidiano, de como criam e mantêm seu mundo social (GODOI; BALSINI, 2004).

Importa notar que os métodos qualitativos são apropriados quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social. Normalmente, são usados quando o entendimento do contexto social e cultural é um elemento importante para a pesquisa. Para utilizar corretamente métodos qualitativos, é preciso aprender a observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas (LIEBSCHER *apud* DIAS, 2000).

O estudo de caso pressupõe uma análise aprofundada de uma unidade social, isto é, um estudo intensivo de um determinado objeto, seja ele instituição, organização, situação ou sujeito. Essa técnica é muito frequente quando se pretende entender o como e o porquê de determinados fenômenos. Estudos de casos são mais adequados quando se trata de fenômenos contemporâneos (GODOY, 1995b; YIN, 2001) e quando não se pode separar contexto e evento, uma vez que analisam profunda e intensivamente uma situação específica de um ambiente, de um sujeito ou de qualquer situação em particular (YIN, 1981).

Assim, o estudo de caso é adequado para a análise de condições sociais complexas, pois permite a compreensão da dinâmica do fenômeno estudado, particularmente nas situações em que o objeto de estudo é difícil de ser segregado de seu contexto (EISENHARDT, 1989; YIN, 2001).

A possibilidade de um estudo profundo e exaustivo permite o conhecimento amplo e detalhado de um ou poucos objetos. Dessa forma pode-se concluir que o estudo de caso é a exploração de um sistema limitado ou caso (ou múltiplos casos) através do tempo ou estudos transversais, utilizando coleta de dados detalhada e em profundidade, envolvendo múltiplas fontes de informações ricas em contexto. (GODOY, 1995a). Como mencionado, optou-se por um estudo de caso único longitudinal.

O estudo de caso longitudinal permite analisar as ocorrências de um fenômeno ao longo do tempo, ou seja, a observação da sequência de desenvolvimento do fato estudado. Não se pretende, nesses casos, proporcionar detalhes da sequência dos fatos, mas analisar o processo de mudança ao longo do tempo (GREENWOOD, 1973).

A pesquisa longitudinal possibilita uma análise no nível vertical e no nível horizontal do fenômeno estudado, proporcionando a percepção das interconexões desses níveis ao longo do tempo. A análise no nível vertical se refere às interdependências entre os níveis altos e baixos de análise do fenômeno para explicá-lo num nível futuro. O nível horizontal se refere a interconexões sequenciais no histórico de um fenômeno num momento presente e futuro. Enfim, na análise de um processo de mudança organizacional, o método longitudinal mostra-se adequado, uma vez que proporciona a análise de interconexões entre os fatos nos diversos momentos do fenômeno, localizando o fenômeno no passado, presente e futuro. Ademais, o processo de mudança não é linear tampouco singular, prescindindo de um estudo em diferentes períodos ao longo do tempo (PETTIGREW, 1990).

Assim, a pesquisa contempla uma linha do tempo que se estende no período de 2003 a 2009, identificando-se dois intervalos: o primeiro, de 2003 a 2006, denominado Primeira Geração do Choque de Gestão, caracterizado pela implementação de um novo modelo de gestão adotado pelo Estado de Minas Gerais; o segundo, do período de 2007 até a data de levantamento dos dados – julho de 2009, denominado Segunda Geração do Choque de Gestão, com o objetivo de consolidar e institucionalizar o processo de mudança anteriormente implementado (MINAS GERAIS, 2003b).

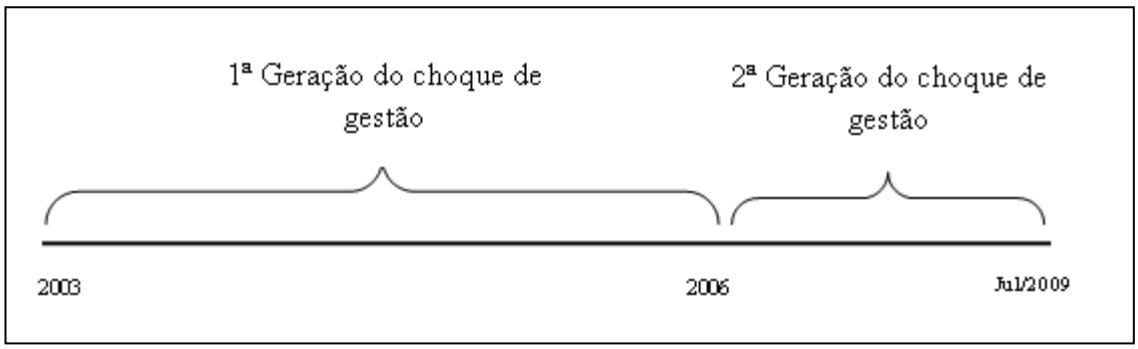


Figura 2: Períodos temporais de análise longitudinal
Fonte: Elaborado pela autora.

3.2 Unidades empíricas de análise

Uma unidade de estudo de caso pode ser pessoa, evento ou entidade, como programas, processos de implantação e mudança organizacional. A escolha da unidade de análise vai depender da maneira como a questão inicial foi definida, uma vez que é importante que ela seja respondida por meio dessa unidade de análise (SOY, 1997).

Uma dimensão relevante que deve ser definida refere-se ao número de casos que compõem o estudo, que podem ser caso único *(single-case)* ou casos múltiplos *(multiple-case).*

A realização de um estudo de caso único deve ocorrer quando ele representa: caso decisivo para testar uma teoria; caso raro ou extremo; um caso representativo ou típico; caso revelador; ou caso longitudinal (YIN, 2001). Apesar dessas recomendações, o caso único parece ser uma exceção, mesmo se tratando de um fenômeno típico, uma vez que se analisa a situação em dois ou mais pontos no tempo.

A seleção dos casos para estudo é um importante passo da pesquisa, de forma a permitir a observação clara do processo de interesse e da teoria em estudo É importante frisar que a unidade em um estudo de caso é muitas vezes uma construção intelectual, ou seja, uma abstração adequada aos propósitos do estudo em pauta (EISENHARDT, 1989; YIN, 1981).

A escolha da Secretaria de Estado de Saúde (SES) foi intencional, tendo como principal critério a definição de uma secretaria que permitisse compreender o fenômeno do envolvimento e da participação do servidor na mudança organizacional.

O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007, é formado atualmente pela Governadoria e a Vice-Governadoria do Estado, 16 Secretarias de Estados, além de outros órgãos autônomos, autarquias e fundações,

totalizando 63 órgãos e entidades (MINAS GERAIS, 2007a). Atualmente, o Poder Executivo Estadual possui 355.055 servidores em efetivo exercício, além de 150.210 servidores inativos (SEPLAG, 2009a).

Pelo tamanho e complexidade do Estado, seria inviável realizar tempestivamente um estudo que contemplasse toda a sua estrutura. Optou-se, portanto, pela realização de um estudo de caso único, que constituísse um caso representativo no âmbito do Poder Executivo Estadual e representasse um caso longitudinal, preenchendo diversos dos requisitos apontados por Yin (2001). Dessa forma, foi escolhida para a presente pesquisa a Secretaria de Estado de Saúde.

A escolha da Secretaria de Estado de Saúde justifica-se por sua representatividade em relação aos demais órgãos do Estado, ou seja, conta atualmente com 8.824 servidores, sendo 927 servidores em exercício no órgão central, situado na capital Belo Horizonte, 2.283 distribuídos entre as 28 Gerências Regionais de Saúde e 5.160 atuantes diretos nos municípios. Ademais, a saúde representa uma das áreas prioritárias de Governo (PMDI) e está diretamente relacionada com o atendimento ao cidadão. Apresenta uma estrutura organizacional complexa composta por três subsecretarias, conforme ANEXO A.

3.3 Estratégias de coleta de dados

A chave do sucesso do método do estudo de caso é lançar mão de várias fontes e técnicas de coleta de dados. O pesquisador deve utilizar várias fontes de evidências e técnicas buscando dar mais credibilidade e certificação a seu trabalho (SOY, 1997).

Nessa etapa podem ser utilizadas como fontes de coletas de dados: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Além dessas, existem filmes, fotografias, videoteipes, técnicas projetivas e testes psicológicos, etnografia, história de vida, além de outras (SOY, 1997). O uso de técnicas que se complementam aumenta a consistência dos dados e cria a possibilidade de emergência de novas linhas de pensamento durante a pesquisa, que podem fundamentar melhor a teoria e prover reflexões para a geração de hipóteses (EISENHARDT, 1989; YIN, 1981). A combinação de métodos e técnicas diferentes no estudo do mesmo fenômeno, conhecida como triangulação, é considerada como forma de obter maior complementaridade dos dados e assim maior confiabilidade das conclusões (EISENHARDT, 1989; JICK, 1979).

Nesta pesquisa utilizou-se a combinação de quatro tipos de evidência: entrevistas em profundidade, análise documental, observação direta e questionários fechados. Isso possibilitou a diminuição das limitações encontrada em cada técnica (JICK, 1979).

A entrevista é uma técnica de coleta de dados que apresenta perguntas a participantes pré-selecionados, para identificar sua percepção sobre o tema em estudo. Do ponto de vista sociológico, a entrevista é uma interação entre o observador e o informante. Projetar perguntas é um elemento crucial dos métodos de coleta de dados, especialmente nas entrevistas qualitativas, em que a interação entre o investigador e o entrevistado pode influenciar a natureza das respostas (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Nesta pesquisa foram aplicadas entrevistas em profundidade que se caracterizam por perguntas abertas e permitem o aprofundamento das respostas. A vantagem dessa técnica é o uso consistente de um roteiro-padrão que aumenta a comparabilidade dos dados e a estruturação das respostas (ABRAMO, 1979).

Buscou-se entrevistar servidores que representassem a percepção dos diferentes níveis organizacionais da Secretaria de Estado de Saúde: a alta liderança, representada pelo gabinete – secretário, secretário-adjunto, chefe de gabinete e subsecretários; a média gerência abrangendo assessores, superintendentes e gerentes; e o nível técnico-operacional, representado pelos demais servidores. O atual organograma da SES, constante do ANEXO A, foi usado como referência para seleção desses entrevistados. O processo de entrevistas encerrou-se quando se constatou que o volume de informações coletadas era suficiente para análise, o que é conhecido como saturação do sentido (EISENHARDT, 1989). Foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada, conforme modelo constante do ANEXO B. O roteiro de entrevista foi único para todos os níveis hierárquicos e foi ajustado ao longo das entrevistas de acordo com a complexidade das situações, fenômenos e acontecimentos.

Foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas, assim distribuídas: dois representantes da alta gerência/gabinete da SES a Subsecretária de Inovação e Logística em Saúde e a Subsecretária de Políticas e Ações em Saúde; cinco representantes da média gerência o Assessor Chefe de Gestão Estratégica, a Assessora-Chefe de Comunicação, o Superintendente de Planejamento, a Gerente de Recursos Humanos e o Gerente de Compras; dois representantes do nível técnico-operacional. As entrevistas foram realizadas pela própria pesquisadora, para se manter uma uniformidade no processo e permitir um contato mais próximo do entrevistado e uma visão mais aprofundada do fenômeno estudado. No Quadro 4 segue a ordem das entrevistas realizadas e o nível hierárquico do entrevistado.

RESPONDENTE	NÍVEL HIERÁRQUICO
Entrevistado 1	Média gerência
Entrevistado 2	Média gerência
Entrevistado 3	Alta gerência
Entrevistado 4	Média gerência
Entrevistado 5	Alta gerência
Entrevistado 6	Técnico-operacional
Entrevistado 7	Técnico-operacional
Entrevistado 8	Média gerência

Quadro 4: Nível hierárquico dos entrevistados na Secretaria de Estado de Saúde
Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme já mencionado, apenas o órgão central da Secretaria de Estado de Saúde está localizado em Belo Horizonte, entretanto há ainda 28 Gerências Regionais distribuídas em todo o Estado de Minas Gerais. Dessa forma, por limitação de tempo e recursos, a pesquisa se restringiu ao órgão central, distribuído em dois espaços diferentes.

A análise documental também foi utilizada com o objetivo de obter mais informações relevantes sobre o contexto anterior à implementação da mudança organizacional e sobre o processo de planejamento da mudança organizacional, sendo enfatizada, em toda análise, nas variáveis participação e envolvimento dos servidores em todas as etapas. Na análise documental consideraram-se os documentos constantes do Quadro 5 abaixo.

Ordem	Tipo	Objetivo
1	Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003	Conhecer e analisar o planejamento estratégico do Estado proposto, com enfoque nas áreas das secretarias estudadas
2	Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado revisão 2006	Conhecer e analisar a revisão do planejamento estratégico proposto, buscando identificar o que motivou a mudança da estratégia inicialmente planejada.
3	Acordos de Resultados da SES 2005 a 2009	Conhecer e analisar as metas pactuadas por cada uma das secretarias
4	Avaliação dos Acordos de Resultados da SES 2005 a 2008	Conhecer os resultados alcançados e as possíveis justificativas para o não alcance de alguns resultados inicialmente pactuados.

Quadro 5: Lista de documentos para análise
Fonte: Elaborado pela autora.

A terceira técnica utilizada foi o questionário fechado, aplicado a uma amostra de cento e cinquenta três servidores representantes de todas as unidades organizacionais, com exceção das Gerências Regionais e da Subsecretaria de Vigilância Sanitária. A definição do número de questionários não considerou técnicas estatísticas de pesquisa. Considerando-se que foram utilizadas outras técnicas de coleta de dados, o objetivo da aplicação dos questionários era corroborar as informações obtidas nas entrevistas, na análise documental e na observação direta, aumentando a possibilidade de triangulação dos dados.

O questionário foi elaborado a partir do referencial teórico e, assim como roteiro de entrevistas, foi aplicado a todos os níveis hierárquicos, conforme ANEXO C. O questionário não foi aplicado à alta gerência, já que essa havia sido representada de forma significativa (50%) nas entrevistas.

Tipificando os respondentes dos questionários, os dados indicam que 27% dos servidores são da média gerência (superintendente ou gerente) e 63% do nível técnico-operacional.

TABELA 1
Nível organizacional dos respondentes

Nível Organizacional	%
Média gerência (superintendente ou gerente)	27%
Técnico-operacional	63%
Não respondeu	9%

Fonte: Dados primários da pesquisa

Quanto ao perfil dos respondentes, 73% responderam ter curso superior completo ou pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*, conforme Tabela 2.

TABELA 2
Nível de escolaridade dos servidores da SES

Escolaridade	Número de servidores	%
1º grau completo	2	1%
2º grau incompleto	3	2%
2º grau completo	21	14%
Superior incompleto	12	8%
Superior completo	45	29%
Pós-graduação	64	42%
Mestrado/doutorado	3	2%
Em branco	3	2%

Fonte: Dados primários da pesquisa

A fim de garantir a boa qualidade e compreensão do questionário, foi realizado um pré-teste com cinco servidores de diferentes níveis hierárquicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Os servidores opinaram quanto ao entendimento das questões e o tamanho do questionário. Como resultado do pré-teste, foram realizados pequenos ajustes de linguagem para melhor compreensão.

3.4 Estratégias de análise de dados

A fase de análise de dados mostra-se como uma etapa fundamental na realização da pesquisa, uma vez que o estudo de caso utiliza diversas técnicas de levantamento de dados e o volume de dados obtidos tende a ser significativo (EISENHARDT, 1989). Nesse sentido, a análise dos dados é uma fase crítica da pesquisa e representa um desafio para a abordagem qualitativa (GREENWOOD, 1973).

Assim, o pesquisador deve apresentar uma capacidade de síntese e de integração da investigação. Para tanto, deve estabelecer uma técnica para analisar as evidências, mesmo que essa estratégia tenha como base proposições teóricas ou uma estrutura básica descritiva (EISENHARDT, 1989; SOY, 1997).

A análise qualitativa deve começar com o estabelecimento de categorias de análise para fim de classificação de dados (EISENHARDT, 1989). Elaborada as categorias, o passo seguinte é a exploração dos dados e seu agrupamento em categorias conceituais (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002). Vários métodos de codificação são indicados para representar os dados, de forma que possam ser armazenados, localizados e ordenados. Os dados precisam ser organizados e sintetizados de forma a permitir o desenvolvimento de temas e padrões que possam ser confrontados com as teorias em estudo e fornecer respostas às questões de pesquisa.

A base para a organização de respostas do tipo qualitativo é seu agrupamento em categorias conceituais, que orientam a escolha do procedimento analítico mais apropriado para os dados coletados. As categorias conceituais são elaboradas de acordo com os pressupostos teóricos que fundamentam as questões de pesquisa. Além disso, a análise individual dos casos é um dos passos importantes para a construção de teoria a partir do estudo de casos múltiplos. Essa análise envolve tipicamente a elaboração de relatórios detalhados sobre cada um dos casos (YIN, 1981; EISENHARDT, 1989).

Com o objetivo de aumentar a consistência dos dados e criar a possibilidade de emergência de novas linhas de análise durante a pesquisa, conforme já mencionado, os estudos de caso normalmente combinam diferentes fontes de coleta de dados. A combinação de métodos e técnicas diferentes no estudo do mesmo fenômeno que se complementam, conhecida como triangulação, é considerada como forma de obter maior validade e confiabilidade das conclusões (JICK, 1979; EISENHARDT, 1989).

A técnica de triangulação consiste na aplicação de diversos métodos ao mesmo problema, com o objetivo de se obter uma maior consistência dos resultados alcançados. De acordo com Jick (1979), a triangulação não consiste em uma ferramenta ou estratégia para validação, pois seu propósito maior é complementaridade entre os dados. Assim, o papel da triangulação é o de adicionar fôlego e profundidade à análise, e não o de perseguir o objetivo de se chegar à verdade. Isto é, a validade não é seu objetivo, devendo esta ser alcançada por outros métodos. A efetividade da triangulação, entretanto, baseia-se na premissa de que a fraqueza de um método será compensada pelas forças de outro (JICK, 1979).

No estudo de casos propõe-se a combinação de três passos, para facilitar a comparação entre as evidências de cada unidade empírica em relação à moldura conceitual e em relação a outras unidades empíricas: (a) a análise intracaso o estudo detalhado dos registros de campo é um fator central para aprofundar a familiaridade com cada caso. O agrupamento dos registros em torno das categorias conceituais permite a identificação de padrões únicos, similaridades internas e diferenciações entre os grupos; (b) organização da análise dos dados de acordo com a natureza da fonte de informações para permitir a identificação de possíveis padrões entre os grupos organizacionais; (c) realização de cruzamento dos dados de várias maneiras para assegurar a qualidade das conclusões: compara as categorias conceituais entre os casos. A articulação entre esses passos representa um caminho para a formulação de hipóteses e o refinamento dos construtos teóricos existentes (EISENHARDT, 1989).

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1 O contexto do Estado e da Secretaria de Saúde pré-reforma

Em 2002, o cenário da Administração Pública estadual mineira apontava a necessidade de uma reforma gerencial. Não diferentemente da maioria dos Estados da federação brasileira, Minas Gerais apresentava dificuldades fiscais e financeiras. Tal quadro tem sua gênese no início dos anos 1980 como consequência do aumento da taxa de juros e da queda da arrecadação fiscal e dos investimentos federais e das empresas estatais (BDMG, 2002).

Segundo um estudo realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, no final da década de 1990, essa situação se agravou e vários fatores contribuíram para essa situação: o esgotamento e a deterioração da rede de transportes, a guerra fiscal pela atração de investimentos, o distanciamento do governo e do setor empresarial mineiro das discussões sobre política industrial e de financiamento que vinham sendo realizadas nacionalmente, bem como as dificuldades setoriais específicas ligadas à política macroeconômica desfavorável ao setor produtivo (BDMG, 2002).

Se, por um lado, as receitas estaduais passavam por um achatamento como consequência desse contexto econômico em que se encontrava o Estado, as despesas aumentavam substancialmente, principalmente em razão do aumento da despesa de pessoal e previdenciária, promovendo um desequilíbrio fiscal, conforme Tabela 3.

TABELA 3
Participação das despesas de pessoal na Receita Corrente Líquida (1999-2002)

DESCRIÇÃO	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL				IN n. 5 (3)
	1999	2000	2001	2002	2002
Receita Corrente Líquida (1)	11.378.071	11.667.562	12.842.889	12.542.039	12.542.039
Despesa de Pessoal (2)	7.682.967	8.298.064	9.194.939	8.728.935	7.371.089
Participação	**67,52%**	**71,12%**	**71,60%**	**69,60%**	**58,77%**

Fonte: Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais e Armazém de Dados.
Nota: (1) Valor publicado no Balanço Geral do Estado.
(2) Valores extraídos do armazém de dados do SIAFI-MG.
(3) Intrução Normativa n. 5, de 19/12/2001, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Da análise dos dados constantes da Tabela 3, percebe-se que, em 2002, houve uma queda da participação da despesa de pessoal em relação ao ano anterior, mas ainda assim esta se encontrava no patamar de 69,60%, ou seja, 9,60% acima do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (REIS, 2006).

Dessa forma, desde 1999, por ultrapassar o limite de despesa com pessoal, nos termos do art. 23, §2º da referida lei, o Estado estava impedido, enquanto perdurasse o excesso, dentre outras proibições, de conceder vantagens, aumentos e reajustes, de criar cargos, empregos ou funções, de prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título e de alterar a estrutura de carreira que implicasse aumento de despesa (BRASIL, 2000). Nesse cenário, o orçamento estadual mineiro desde 1996 apresentava-se deficitário e em 2003 ultrapassava 2 bilhões de reais (REIS, 2006).

Esse quadro de crise fiscal desencadeou um processo de engessamento e sucateamento da máquina administrativa. Desse modo, um círculo vicioso foi delineado: a máquina estadual sucateada tornava o Estado pouco atrativo para investimentos, o que resultava numa baixa arrecadação, e, consequentemente, esta provocava, por um lado, aumento do déficit e, por outro, baixo investimento (BDMG, 2002).

Em razão dos impedimentos legais para contratação de pessoal, com exceção das áreas finalísticas da saúde, educação e fiscalização, desde 1994 não havia realização de concurso público para a área administrativa do Poder Executivo Estadual, conforme relatório apresentado pela Superintendência Central de Políticas e Desenvolvimento de Recursos Humanos da SEPLAG. Se, por um lado, não havia uma política de renovação de pessoal, por outro os servidores em exercício não tinham planos de carreira efetivos. As carreiras do Quadro Geral do Poder Executivo estadual foram instituídas pela Lei n. 10.961, de 14 de dezembro de 1992, sendo regulamentada pelo Decreto n. 36.033, de 14 de setembro de 1994. A partir da data de regulamentação, os benefícios definidos para evolução nas carreiras, como progressão e promoção, não foram praticados pela Administração Pública, gerando um período de 11 anos de estagnação na carreira (SILVA et al., 2006a).

No que se refere à recomposição salarial, segundo dados da Superintendência Central de Políticas de Recursos Humanos da SEPLAG, ao longo do período de 1994 a 2002, foi concedido um único reajuste de 10% em maio de 1995 (MINAS GERAIS, 1995). Além disso, foi concedido um abono de R$ 45,00 a partir de julho de 1997 (MINAS GERAIS, 1997), bem como houve a instituição de uma Parcela Remuneratória Complementar em junho de 2000 (MINAS GERAIS, 2000), que estabeleceu um piso mínimo de remuneração por escolaridade do cargo ocupado. Dessa forma, percebe-se que os reajustes concedidos foram bem abaixo da

inflação acumulada no período de 1995 a 2002, de 100,66%, promovendo uma queda do poder aquisitivo dos servidores (IBGE, 2009). Essa política de recursos humanos criou um sucateamento da máquina pública estadual.

Assim, o contexto apresentado apontava para uma emergente reforma institucional estadual que contemplasse, em seu escopo, o saneamento das contas públicas (BDMG, 2002). Ademais, era emergencial a adoção de práticas que modernizassem e modificassem o padrão de comportamento da Administração Pública estadual e introduzissem práticas inovadoras e eficientes de gestão, conforme demonstrado pela literatura no capítulo referente à Nova Administração Pública.

4.2 A concepção e a implementação da reforma

4.2.1 A primeira geração do Choque de Gestão em Minas Gerais e na Secretaria de Estado de Saúde

Nesse cenário de crise fiscal e sucateamento da máquina pública estadual, em 2003, foi implementada a reforma gerencial da Administração Pública mineira, denominada Choque de Gestão. O Choque de Gestão foi sinteticamente definido como "o conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento" (VILHENA, 2006). A expressão "Choque de Gestão" pretendeu provocar a reflexão sobre a necessidade de transformar o modelo burocrático, centralizado e lento da administração pública em uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados para atender às demandas da sociedade.

Na primeira fase, o Choque de Gestão mineiro consistiu num conjunto de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. A linha mestra adotada era gastar menos com o próprio estado e mais com o cidadão (MINAS GERAIS, 2003b).

Desse modo, o Choque de Gestão sustentou-se em três grandes pilares: alcançar o equilíbrio fiscal, por meio da efetiva disciplina financeira, que, por determinação legal, proíbe concessões de orçamento sem uma relativa fonte de receita para fazer frente aos gastos; intensificar o esforço de geração de receitas; e melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os

gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas, para o pagamento em dia aos fornecedores.

Para implantar as medidas necessárias para a realização do Choque de Gestão, ainda em 2002, no curso do mandato do Governador anterior, foi solicitada delegação de poderes à Assembleia Legislativa com o intuito de alterar a legislação referente à estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado. O objetivo era adequar a estrutura às necessidades da reforma, bem como promover a redução de custos. Para tanto, houve a reestruturação orgânica do Poder Executivo, por meio da publicação de 111 Leis Delegadas e o número de secretarias foi reduzido de 21 para 15.

Destaca-se nessa reestruturação, a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão SEPLAG, resultado da fusão das antigas Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e de Estado de Administração e Recursos Humanos. Dessa forma, concentraram-se, em um único órgão, as competências relativas ao planejamento e à gestão do Estado. A SEPLAG passou a constituir o órgão responsável pela coordenação e condução do Choque de Gestão (VILHENA, 2006).

A concepção da reforma foi consubstanciada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), documento que estabeleceu a estratégia de governo de longo prazo. Em 2003, o PMDI foi reformulado, estabelecendo-se uma nova visão de futuro – tornar Minas Gerais o melhor lugar do país para se viver em 2020 (MINAS GERAIS, 2003b).

Foi definida ainda uma carteira de 31 Projetos Estruturadores denominada GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, com o propósito de se atingirem resultados concretos alinhados à visão de futuro. Esses projetos teriam prioridade de repasse dos recursos previstos no orçamento e um gerenciamento intensivo por parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, o que possibilita uma avaliação da aderência dos recursos à estratégia e agilidade e tempestividade na adoção de medidas corretivas necessárias (VILHENA, 2006).

Destaca-se, dentre os projetos estruturadores, o "Choque de Gestão, Pessoas e Qualidade e Inovação na Administração Pública", cujo objetivo era melhorar a qualidade dos serviços públicos, mediante a reorganização da estrutura institucional e do modelo de gestão do Estado. O projeto consubstanciou o modelo de reforma gerencial adotado pelo governo mineiro (VILHENA, 2006).

O Projeto Estruturador Choque de Gestão envolveu a adoção de instrumentos gerenciais em suas várias instâncias, como recursos humanos, processos e rotinas, a compatibilidade entre estruturas e funções e, principalmente, acompanhando a tendência

mundial, a parceria do Terceiro Setor e do setor privado na prestação de serviço público. (MINAS GERAIS, 2003b).

Quanto à Gestão de Pessoas foi estabelecido um novo padrão de política de recursos humanos para os servidores estaduais. A Emenda Constitucional n. 57, de 15 de julho de 2003, foi o marco legal dessa mudança de paradigma, ao estabelecer princípios meritocráticos de produtividade na Administração Pública e eliminar o antigo sistema de progressão da remuneração por antiguidade no serviço público para os futuros servidores (SILVA et al., 2006a).

Nesse sentido, foram editados instrumentos normativos dispondo sobre a instituição de avaliação periódica de desempenho individual, que disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2003c); sobre o fim do apostilamento, ou seja, do direito que era garantido ao servidor efetivo, ocupante de cargo de provimento em comissão, de continuar percebendo a remuneração de tal cargo, mesmo depois de ser dele afastado, nas hipóteses que eram constitucionalmente previstas (MINAS GERAIS, 2003d, 2003e); sobre o Adicional de Desempenho - ADE -, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2003d); e sobre a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo (MINAS GERAIS, de 2003e). Ademais, o artigo 5º da Emenda à Constituição Estadual n. 57/2003 (MINAS GERAIS, 2003a) determinou que os projetos de lei relativos aos planos de carreiras dos servidores públicos civis do Poder Executivo deveriam ser encaminhados à Assembleia Legislativa até o dia 31 de dezembro de 2003.

No que se refere à avaliação de desempenho individual, segundo dados da Superintendência Central de Políticas de Recursos Humanos, até 2006 foram executados dois ciclos de avaliação de desempenho dos servidores, sendo avaliados em média mais de cem mil servidores por ciclo (SILVA et al., 2006b).

Para o cumprimento do dispositivo constitucional, entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005, foram publicadas 16 leis reestruturando todas as carreiras do Poder Executivo Estadual. O foco principal do novo modelo de carreira é a perspectiva de desenvolvimento com base no mérito, uma vez que a obtenção de resultado satisfatório na avaliação de desempenho individual e o nível de escolaridade constituem requisitos obrigatórios para a progressão e a promoção do servidor na carreira. Além disso, as carreiras foram estruturadas

por níveis com diferentes requisitos de escolaridade. Tais estruturas permitem que a elevação da escolaridade do servidor seja acompanhada por uma evolução salarial ao longo da carreira (SILVA et al., 2006a).

Nas leis que instituíram os novos Planos de Carreiras do Poder Executivo, as atribuições dos cargos foram definidas de maneira ampla e genérica, abrangendo diversas categorias profissionais, o que proporciona carreiras com servidores multifuncionais e simplifica a renovação dos quadros de pessoal. Nesse sentido, promoveu-se a fusão de diversas classes de cargos, o que resultou na transformação das 893 classes de cargos anteriormente existentes em apenas 128 carreiras. Na construção das tabelas de vencimento básico das novas carreiras do Poder Executivo, iniciou-se um processo de correção das distorções geradas pela política remuneratória então vigente, bem como se buscou oferecer a perspectiva de evolução salarial na carreira (SILVA et al., 2006a).

No âmbito institucional, novos instrumentos de gestão orientados para resultados foram adotados, como formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, por meio da celebração de termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e das Parcerias Público Privada. Dentre as novas práticas administrativas do governo mineiro destaca-se o movimento de *contratualização* de resultados, cujo instrumento adotado foi denominado "Acordo de Resultados" (VILHENA, 2006).

O Acordo é um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições com a estratégia governamental a partir da *pactuação* de resultados, que se dá mediante a negociação entre os dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico. Para sustentar a política de *contratualização*, foi regulamentado o *Prêmio por produtividade*, uma recompensa financeira, concedida aos servidores, em caso de bom desempenho na entrega dos resultados firmados (DUARTE, 2006).

O primeiro ciclo de experiência da *contratualização* de resultados em Minas Gerais ocorreu no período de 2004 a 2006 e teve como resultado a assinatura de 24 *Acordos de Resultados*, em que cerca de 340 indicadores de desempenho foram monitorados e avaliados sistematicamente pelas Comissões de Acompanhamento e Avaliação CAA (MELO; NEVES, 2007).

Essa reestruturação administrativa e de gestão, consubstanciada no projeto estruturador "Choque de Gestão, Pessoas e Qualidade e Inovação na Administração Pública" foi o pilar de sustentação para o alcance dos objetivos finalísticos constantes da Agenda de

Prioridades de Governo. Dentre os dez objetivos definidos na Agenda de Prioridades do Governo, merece ênfase o objetivo de melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação (MINAS GERAIS, 2003b).

Para a realização de tal objetivo, as Orientações Estratégicas na área de saúde estabelecidas no PMDI foram assim definidas: reorganização da oferta em relação à demanda, promovendo equidade, qualidade e ordenamento dos fluxos assistenciais; e promoção de ações integradas entre as diversas áreas do governo, de modo a potencializar seus resultados. Foram definidas três grandes prioridades: reduzir a mortalidade infantil; ampliar e qualificar os serviços das equipes de saúde da família; e prosseguir na descentralização do atendimento nas várias regiões do Estado.

Dessa forma, o PMDI consubstanciou 13 iniciativas estratégicas na área da saúde, a saber:

- regionalizar a oferta de serviços de acordo com a demanda, proporcionando ganhos de escala (Plano Diretor de Regionalização e Plano Diretor de Investimentos);
- enfatizar as ações preventivas mediante expansão do Programa Saúde da Família;
- ampliar a assistência farmacêutica, com ênfase em doenças crônico-degenerativas;
- promover a redução da mortalidade infantil por meio do Programa Viva Vida;
- implantar a coordenação e a regulação dos serviços de saúde no espaço supramunicipal;
- reduzir a mortalidade infantil e materna por meio de ações estratégicas;
- fortalecer e melhorar a qualidade dos hospitais do SUS-MG;
- desenvolver um programa de educação permanente e de capacitação profissional para funcionários do SUS e da SES-MG;
- desenvolver um conjunto de ações voltadas para o conhecimento, prevenção e enfrentamento contínuo de problemas de saúde, selecionados e relativos aos fatores e às condições de risco;
- promover estudos diagnósticos e prospectivos para nortear a definição de prioridades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico em saúde;
- integrar as fundações (HEMOMINAS, FUNED, FHEMIG) à SES-MG, numa gestão participativa e colegiada;
- estimular a participação da sociedade civil por meio dos conselhos municipais e estadual de saúde;

- estabelecer parcerias com entidades de classe para a execução de campanhas e ações educativas de promoção da saúde (MINAS GERAIS, 2003b).

4.2.2 *A reformulação da estratégia de longo prazo e a Segunda Geração do Choque de Gestão*

A reeleição do governador em 2007 propiciou a continuidade da reforma implementada no período de 2003 a 2006. Conforme o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado revisado em 2006, o objetivo traçado para o segundo mandato foi consolidar e institucionalizar a reforma, o que foi definido de Estado para Resultados, ou seja, garantir aos destinatários da ação governamental a prestação de serviços públicos com alta qualidade, máximo índice de cobertura e os menores custos. Na revisão do PMDI, a visão de futuro do Estado manteve-se a mesma definida em 2003 □ tornar Minas o melhor Estado para se viver (MINAS GERAIS, 2003b).

Assim, o propósito da revisão foi definir uma estratégia que estabelecesse o caminho de como tornar mais concreta essa visão de futuro. A estratégia adotada para os próximos 17 anos foi a de "Desenvolvimento", sustentada por iniciativas de vários atores da sociedade: o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. A referida estratégia foi desdobrada em um conjunto de seis estratégias setoriais que formam o núcleo propulsor do processo de transformação de Minas Gerais: Perspectiva Integrada do Capital Humano; Investimento e Negócios; Integração Territorial Competitiva; Sustentabilidade Ambiental; Rede de Cidades; e Equidade e Bem-estar. A sétima estratégia setorial definida – Estado para Resultados – tem como objetivo dar sustentabilidade à execução das demais, uma vez que pretende garantir um aparelho estatal eficiente e que promova a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis (MINAS GERAIS, 2003b).

Diante da grande inter-relação, complementaridade e articulação, as estratégias setoriais de desenvolvimento são representadas graficamente pelo "Diamante da Estratégia de Desenvolvimento" de Minas Gerais no horizonte 2007-2023, apresentado na Figura 3.

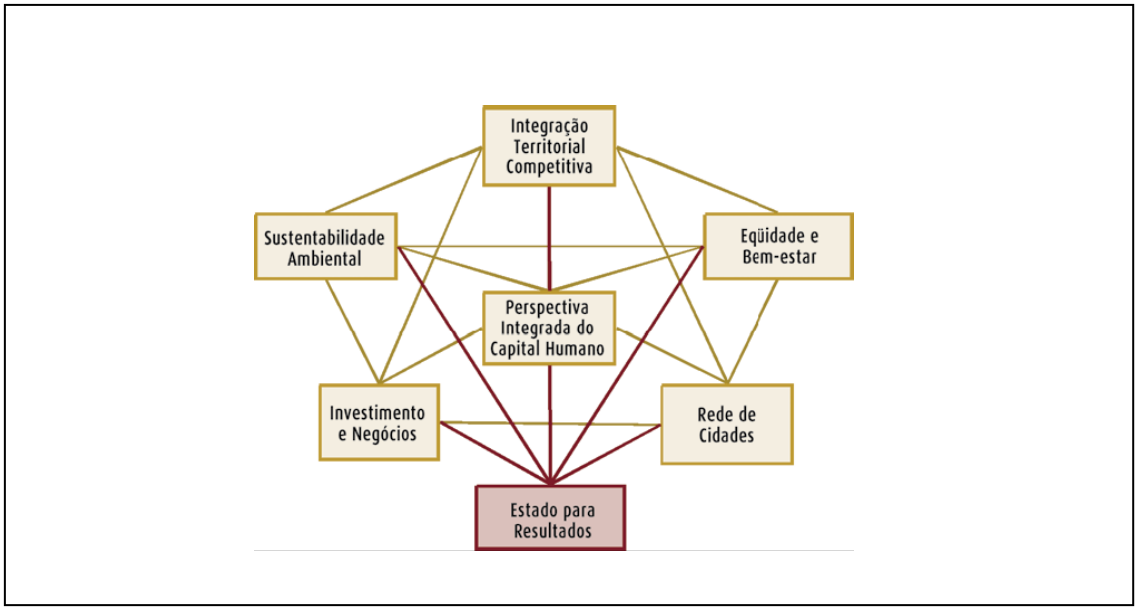


Figura 3: Estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007 a 2023
Fonte: MINAS GERAIS, 2003b.

Para a materialização dessa estratégia, foram identificadas onze Áreas de Resultados. As áreas de resultados são "núcleos focais" de concentração dos melhores esforços e recursos visando às transformações e às melhorias desejadas na realidade. Cada área de resultado agrega os principais desafios, objetivos e metas para a administração pública, bem como iniciativas essenciais para transformar a estratégia em resultados efetivos. Duas dimensões complementares do Estado para Resultados, a Qualidade Fiscal e a Gestão Eficiente, contendo metas de desempenho para a administração pública, são os pilares para a realização dos resultados. Para cada área de resultados foi definido um rol de objetivos estratégicos e resultados finalísticos e está sendo alvo da intervenção de um Grupo de Projetos Estruturadores (MINAS GERAIS, 2003b).

Nesse arranjo, a sociedade teria informações sobre o ônus e o resultado esperado das políticas públicas. O governante seria avaliado pela capacidade de melhorar indicadores econômicos e sociais sem onerar adicionalmente a sociedade, rompendo a lógica atual de comparar o desempenho em determinada área pelo volume de gastos. A criação ou agregação de valor aos bens e serviços públicos se tornaria condição para o alcance dos resultados (MELO, 2007). As onze áreas de Resultado e seus principais objetivos são os seguintes:

- **Educação de qualidade:** melhorar a qualidade dos Ensinos Fundamental e Médio, e contribuir para o aprimoramento da Pré-escola;

- **Protagonismo juvenil**: aumentar o percentual de jovens que concluem o Ensino Médio e ampliar suas oportunidades de inclusão produtiva;
- **Investimento e valor agregado da produção:** ampliar o volume anual de investimentos produtivo-privados, públicos ou em parcerias, e qualificar a mão-de-obra em parceria com o setor privado;
- **Inovação, tecnologia e qualidade:** induzir uma agenda de inovação visando ao aprimoramento do que já se tem e o desenvolvimento do que ainda não se tem, definida juntamente com os *stakeholders* relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa;
- **Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce:** aumentar o volume de investimentos privados nessas regiões, por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento;
- **Logística de integração e desenvolvimento:** expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o "ProAcesso" e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal;
- **Rede de cidades e serviços:** ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade;
- **Vida saudável**: universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno-infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico;
- **Defesa social:** reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional;
- **Redução da pobreza e inclusão produtiva:** minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento;
- **Qualidade ambiental:** aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar

a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental.

Destaca-se ainda que todo esse processo de revisão da estratégia teve como cerne os destinatários das políticas públicas. Desse modo, as ações e metas foram definidas a partir da organização desses atores em cinco eixos estratégicos:

- **Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis:** foco dos programas de educação, saúde e cultura, direcionadas a ampliar o capital humano, fator essencial para o desenvolvimento econômico e social;
- **Jovens protagonistas:** construindo uma forte aliança social estratégica; esse eixo pretende organizar as diversas ações dirigidas à juventude com o objetivo de ampliar a oferta de emprego, o empreendedorismo e a inclusão social dessa camada da população;
- **Empresas dinâmicas e inovadoras:** concede atenção especial ao crescimento econômico como a grande alavanca das transformações sociais sustentáveis por meio de programas de fomento econômico, infraestrutura e ciência e tecnologia e da construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade da economia de Minas Gerais;
- **Cidades seguras e bem cuidadas:** mediante os programas relativos a meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento; o foco desse eixo é melhorar a qualidade de vida nas cidades mineiras;
- **Equidade entre pessoas e regiões**: programas voltados para as regiões e locais de menor IDH destinados aos segmentos mais vulneráveis, envolvem o combate à pobreza, a geração de emprego e de renda e a segurança alimentar.

A interligação da Visão de Futuro com as Estratégias de Desenvolvimento e com as Áreas de Resultado está representada no mapa estratégico da Figura 4.

Figura 4: Mapa estratégico de Minas Gerais
Fonte: MINAS GERAIS, 2003b.

Da análise das áreas de resultados acima apresentadas, constata-se que as ações no âmbito da saúde estão presentes em várias delas, mas estão concentradas na área "Vida Saudável".

Para consecução dos objetivos estratégicos da área de resultado "Vida Saudável", foram definidos três projetos estruturadores da área de resultados Vida Saudável: Rede Viva Vida: projeto de redução da mortalidade infantil e materna; Saúde em Casa: programa de fortalecimento de atenção primária à saúde; e Regionalização da Atenção à Saúde: programa que tem como objetivo fortalecer a regionalização cooperativa da atenção no SUS, garantindo a implantação de redes , com todos os seus componentes, incluindo os sistemas logísticos e de apoio.

Além de ações finalísticas na área da saúde, foram executadas ao longo da implementação do Choque de Gestão ações buscando modernizar sua área de gestão.

Na área de gestão de pessoas, foram reestruturadas todas as carreiras do Grupo de Saúde por meio da Lei n. 15.462, de 13 de janeiro de 2005 (MINAS GERAIS, 2005), e instituídas novas tabelas salariais com vigência a partir de setembro de 2005, com reajuste médio de 12,8% sobre a remuneração. Posteriormente, foi concedido um reajuste geral de 5%

em junho de 2005, e, em janeiro de 2008, foi concedido um reajuste diferenciado por nível de escolaridade que variou de 8% para o nível fundamental e 42,86% para as carreiras de nível superior (SEPLAG, 2009a).

Além disso, com a reestruturação das carreiras, os benefícios de progressão e promoção previstos na lei passaram a ser efetivamente concedidos quando atendidos os requisitos legais. Dessa forma, foram concedidas a promoção por escolaridade adicional, em junho de 2006 aos servidores efetivos da Secretaria de Estado de Saúde, e as progressões em setembro de 2007 e 2009. A promoção por escolaridade adicional é um instrumento de aceleração do desenvolvimento do servidor na carreira, que prevê a possibilidade de redução ou supressão do tempo necessário para a promoção ou progressão, na hipótese de que o servidor possua escolaridade complementar ou superior à que for exigida para o nível em que estiver posicionado na carreira (SEPLAG, 2009a).

Conforme apontado anteriormente, com exceção de funções finalísticas da saúde, como médicos, enfermeiros, dentistas, desde 1994 não havia sido realizado concurso público para a área administrativa da Secretaria de Saúde. Em 2006 foi realizado o primeiro concurso em que foram nomeados 450 servidores para a carreira de Especialista em Políticas e Gestão da Saúde e, em 2007, foi realizado novo concurso para mais 462 cargos, de nível superior e com especialização *lato sensu* (SEPLAG, 2009a).

Para adequar sua estrutura organizacional aos novos objetivos traçados no PMDI, a Secretaria de Saúde passou ao longo de 2003 a 2009 por várias reestruturações. A primeira reestruturação, em 2003, eliminou um nível organizacional, o nível de serviços, e enxugou sua estrutura de 90 unidades para 42 unidades. As reestruturações ocorridas a partir de 2005 (2005, 2007, 2008) não alteraram o número de níveis hierárquicos, mas a cada ano aumentou o número total de unidades.

TABELA 4
Evolução da estrutura organizacional da SES – 1992 a 2009

Nível hierárquico	Período de vigência da estrutura organizacional				
	1992/2002	2003/2005	2005/2007	2007/2008	2008/2009
Gabinete (Secretário e Secretário Adjunto)	2	2	2	2	2
Subsecretarias	-	2	2	3	3
Superintendências/ assessorias	10	12	12	13	15
Diretorias/Gerências /Centros	32	30	60	65	66
Serviços	48	-	-	-	-

Fonte: SEPLAG, 2009b

Atualmente, a estrutura orgânica da SES está definida na Lei Delegada n. 127, de 25 de janeiro de 2007, e tem por finalidade "planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à prevenção, à preservação e à recuperação da saúde da população" (MINAS GERAIS, 2007b). A atual estrutura orgânica conta com quatro níveis organizacionais: Gabinete composto pelo Secretário e Secretário Adjunto, 3 Subsecretarias, 15 Superintendências e 66 Diretorias, conforme organograma constante do ANEXO A (SEPLAG, 2009c).

Destaca-se que duas subsecretarias estão diretamente relacionadas às atividades finalísticas, a Subsecretaria de Ações e Políticas em Saúde, cuja finalidade é formular e regular políticas e ações de saúde no âmbito do SUS/MG, e a Subsecretaria de Vigilância Sanitária, cuja finalidade é promover a integração e a otimização das ações das vigilâncias epidemiológica, ambiental, sanitária e de saúde do trabalhador no Estado. A terceira subsecretaria, a Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde, tem suas atividades relacionadas às atividades administrativas da Secretaria e por finalidade coordenar, acompanhar e avaliar as atividades de gestão, planejamento e finanças da SES, assim como promover a integração de suas atividades com as entidades vinculadas (SEPLAG, 2009c).

Em relação aos Acordos de Resultados, a Secretaria de Estado de Saúde assinou seu primeiro Acordo em 2005 e teve acordos vigentes em todos os anos subsequentes. Os

resultados na Secretaria de Estado de Saúde foram superiores a 70%, considerados satisfatórios nos termos da legislação vigente (SEPLAG, 2009d).

TABELA 5
Acordos de resultados da Secretaria de Estado de Saúde 2005 a 2009

Ano	Data Assinatura	Período Avaliado	Desempenho / Nota
2005	01/09/05	01/07/05 a 31/12/05	8,28
2006	01/09/05	01/01/06 a 30/06/06	7,26
2006	21/06/06	01/07/06 a 31/12/06	7,68
2007	19/04/07	19/04/07 a 31/12/07	9,12
2008	08/07/08	01/01/2008 a 31/12/2008	8,56
2009	20/02/09	01/01/2009 a 31/12/2009	n/d

Fonte: SEPLAG, 2009d

Quanto à celebração de termos de parcerias com o Terceiro Setor (OSCIPS), foram celebrados dois termos de parceria na SES. O primeiro termo foi assinado em 7 de junho de 2006 e vigeu até 5 de setembro de 2007. Tinha como objetivo implementar ações de assistência aos portadores do vírus de hepatite em suas várias classificações, e seus familiares, bem como atuar na prevenção da doença por meio da divulgação sistemática de informações científicas. O segundo termo de parceria foi assinado em 7 de junho de 2006 e vigeu até 30 de maio de de 2007, com o objetivo de promover a assistência e melhoria da qualidade de vida às pessoas vivendo com HIV/AIDS, por meio de atividade física orientada em academia de ginástica, visando, especificamente, à prevenção e à melhora da lipodistrofia, das dislipidemias e morbidades correlatas associadas à terapia antiretroviral.

4.3 O modelo de reforma de Estado e de mudança organizacional

Da análise dos objetivos e principais resultados da primeira e da segunda geração do Choque de Gestão anteriormente apresentados, é possível constatar características marcantes das reformas gerenciais conhecidas como “Nova Administração Pública”. O objetivo precípuo

do CG foi tornar a máquina pública mais eficiente e efetiva na utilização de recursos e prestação de serviços, por meio da incorporação de técnicas gerenciais relativas à qualidade, produtividade e resultados, o que coaduna com os objetivos das reformas realizadas sob a ótica da NAP, como apontaram Dunleavy e Hood (1994). As ferramentas gerenciais implementadas no CG são exemplos disso, como o Acordo de Resultados, os Projetos Estruturadores, os Termos de Parceira com OSCIPS, além da meritocracia, que passa a ser o aspecto central nas ferramentas utilizadas na política de gestão de pessoas, como nas regras de desenvolvimento na carreira e na avaliação de desempenho de servidores. Ademais, o grande foco da NAP é o aspecto central da política do Choque de Gestão: a gestão orientada por resultados.

Além de conter características gerais da NAP, a reforma gerencial ocorrida em Minas Gerais apresenta aspectos acentuados que a aproxima do modelo para eficiência, definido por Ferlie et al. (1999). O primeiro aspecto diz respeito ao fundamento do modelo, que se refere à aproximação da Administração Pública da iniciativa privada. Isso é constatado no Choque de Gestão mineiro por meio da utilização das ferramentas gerenciais, como a avaliação de desempenho, o acordo de resultados, a gestão de projetos, a remuneração por produtividade, dentre outras inúmeras já apresentadas.

Quanto ao modelo de gestão, um aspecto central da forma de gerenciar o Poder Executivo Estadual é a centralização da tomada de decisão e da concepção da política na Secretaria de Planejamento e Gestão; assim, é evidente a existência de uma administração hierarquizada com uma espinha dorsal administrativa geral mais forte.

A otimização de gastos e o equilíbrio fiscal também é uma premissa do Choque de Gestão, sendo essa uma característica forte no modelo definido por Ferlie et al. (1999). Por fim, como já mencionado anteriormente, o pilar da reforma implementada no Estado de Minas Gerais é a gestão por resultados e o foco na entrega de resultados para a sociedade, aspecto central do modelo para eficiência, conforme Ferlie et al. (1999).

Com fundamentos no referencial teórico, é possível ainda analisar o Choque de Gestão à luz dos modelos de mudança organizacional estudados. Desse exame depreende-se que o foco do processo de mudança organizacional estudado foi sendo alterado ao longo do tempo. No início da primeira geração do Choque de Gestão, a reforma teve como objetivos precípuos o equilíbrio das contas públicas, com a redução de gastos e o aumento da receita. Dessa forma, nesse primeiro momento, pode-se dizer que as características do Choque de Gestão o aproximam mais da categoria de processo de mudança orientada para a redução de

custos (BEER, 2003). Deve-se mencionar, entretanto, que o fato de se enquadrar o CG nessa categoria não nega a presença de características das outras categorias.

Já no final da primeira geração do Choque de Gestão e ao longo de sua segunda geração, constata-se uma maior preocupação com os resultados e com a implementação de ferramentas gerenciais para alcançá-los. Assim, na classificação de Beer (2003), essa fase apresenta aspectos da mudança orientados para a modificação de processos, em que o objetivo é alterar o modo como as coisas são feitas, buscando resultados mais eficazes e rápidos e menos dispendiosos.

Outra classificação apresentada pela literatura, destacada no presente estudo, diz respeito ao planejamento do processo de mudança (VAN DE VEN; POOLE, 2005). O caso analisado deixa em evidência que o modelo utilizado é o de uma mudança planejada e seu planejamento foi formalizado no PMDI, que é uma lei estadual.

4.4 A percepção da necessidade da mudança e a preparação do ambiente para a reforma

O cenário em que se encontrava o Poder Executivo estadual em 2002, anteriormente descrito, evidencia a necessidade de uma mudança estrutural em todas as suas dimensões, principalmente no que diz respeito à necessidade de inovação e modernização das ferramentas de gestão utilizadas na Administração Pública (Entrevistado 5).

Ademais, outros aspectos mostraram-se relevantes para justificar a necessidade da mudança. Um ponto relevante foi a necessidade de um planejamento de longo prazo. “Até 2003 não existia um planejamento de longo prazo, as pessoas pareciam não ter um comprometimento com o que aconteceria depois. Trabalhavam praticamente dentro dos 4 anos.” (Entrevistado 2). A ausência de um planejamento de longo prazo resultava numa falta de direcionamento para os servidores, que se viam muitas vezes perdidos. “Na verdade havia uma necessidade de mudança radical de comportamento. Antes tínhamos um estado burocrata, pesado, não tínhamos planejamento, metas, tampouco um direcionamento.” (Entrevistado 4).

A credibilidade e legitimidade que os cidadãos tinham em relação ao Estado e consequentemente quanto aos servidores públicos também eram fatores que sinalizavam a necessidade da mudança. O Estado era visto como mau pagador e os servidores como trabalhadores acomodados. O choque de gestão conseguiu mudar a visão que se tinha do

funcionário público e do próprio Estado em termos de credibilidade. Antes o Estado era desacreditado, inclusive com os fornecedores. Eles tinham medo de vender para o Estado porque ele era visto como caloteiro.” (Entrevistado 7).

Deve-se mencionar que, no início da implementação da reforma, nem todos os servidores a viam como necessária, principalmente aqueles que se encontravam numa zona de conforto e viam a mudança como uma ameaça. Foi ressaltado nas entrevistas que essa resistência existiu, mas foi de um número bem reduzido. Isso pode ser corroborado pelo resultado do questionário em que apenas 4% consideraram a necessidade da mudança baixa ou muito baixa.

Constata-se ainda que, ao longo do processo de implementação, as pessoas que resistiam à mudança, em grande parte, ou se adequaram a ela ou foram sendo substituídas. Essa constatação foi percebida principalmente onde o impacto da mudança foi maior, ou seja, onde havia projetos estruturadores sendo executados ou áreas diretamente ligadas a esses projetos. “Quem se adequou à mudança, a via como algo necessário, que tinha que acontecer. Mas quem não adequou e era de recrutamento amplo foi saindo, quem não era acabou tendo que se adaptar aos poucos. Então acho que os sobreviventes perceberam a necessidade disso.” (Entrevistado 4).

Nas entrevistas foi possível perceber que o fato de existir um planejamento, com direcionamento de longo prazo e metas, era o grande avanço desse processo. “Hoje temos mais segurança, porque o estado é mais claro, objetivo.” (Entrevistado 7).

Assim, da análise dos dados coletados, há indícios de que a necessidade de uma reforma do Estado se mostrou alta. Isso foi constatado em todos os níveis hierárquicos, e o aspecto mais relevante era a necessidade de se entregarem resultados efetivos. “O Choque de Gestão era mais do que necessário, a gente cansava de fazer o mesmo serviço e não via resultado nenhum, não conseguia implantar, nem padronizar nada no Estado. Cada um fazia do seu jeito.” (Entrevistado 6). **“**Então acho extremamente necessário o Choque de Gestão para a modernização da gestão, senão não íamos alavancar e continuar a fazer Administração Pública sem resultados.” (Entrevistado 5).

Os dados acima apresentados apontam evidências de que a reforma gerencial implementada pelo Choque de Gestão, na percepção dos servidores de todos os níveis hierárquicos, foi considerada necessária por grande parte dos respondentes. Os dados abaixo ilustram tal percepção.

TABELA 6
Percepção da necessidade da mudança

Nível Hierárquico	NA/NC	MB/B/I	A/MA
Média gerência	5%	5%	88%
Nível técnico-operacional	14%	21%	62%
Total	11%	18%	66%

Legenda: NA – não se aplica; NC - não tem conhecimento; MB – muito baixo, B – baixo; I – indiferente; A- alto; MA- muito alto.
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Como sinalizado na literatura, essa necessidade da mudança deve ser sentida e reconhecida por todos os níveis organizacionais para auxiliar seu processo de implementação (BARON; GREENBERG, 1989). Assim, ao se reconhecer a necessidade da mudança, os servidores se mostram mais motivados e disponíveis para ela (BARON; GREENBERG, 1989), o que pode facilitar sua implementação.

Dos dados coletados, pode-se perceber que, das três maneiras apresentados por Schein (1987) para se realizar o estágio de descongelamento, duas foram percebidas no processo de mudança ocorrido na Secretaria de Estado da Saúde: a desconfirmação, uma vez que os servidores sentiram a necessidade da mudança, o que os motivou a aceitá-la; e a indução de culpa ou ansiedade, já que os servidores não estavam satisfeitos com a situação atual do Estado e desejavam um futuro diferente. Por outro lado, como será visto mais à frente, a terceira maneira apresentada – criação de segurança psicológica - não ocorreu, uma vez que não houve uma preparação do ambiente organizacional para a mudança, o que resultou em certa insegurança em relação a ela.

Deve-se mencionar, porém, que há elementos que sinalizam que a fase de descongelamento ocorreu de modo não planejado, ou seja, não houve uma preparação adequada para induzir seu acontecimento. Conforme apontado por Klein (1996), um plano de comunicação, por exemplo, poderia ter sido utilizado com o objetivo de difundir a insatisfação com o *status quo*, inspirando mais as pessoas ao processo de mudança.

Não obstante a reforma gerencial ter sido considerada por parte significativa dos servidores como necessária, na análise dos dados coletados a partir das entrevistas, questionários e observação direta, há evidências de que não houve preparação adequada do ambiente a partir do estudo realizado na Secretaria de Estado de Saúde para sua

implementação. Pode-se afirmar que as pessoas foram sendo preparadas ao longo do processo de implementação do Choque de Gestão. A própria denominação dada à reforma gerencial mineira – Choque de Gestão – aponta para isso, já que foram medidas emergenciais de alto impacto.

A falta de preparo do ambiente para mudança foi percepção de todos os níveis hierárquicos e foi considerada como fator que dificultou o processo de implementação. Para alguns, principalmente da alta gerência, não há como se fazer diferente, em razão da complexidade e da diversidade de atores envolvidos no processo. "No Estado, pela diversidade técnica e política, você tem que praticamente impor uma situação e trazer as pessoas para isso. Não vejo como acontecer de forma diferente." (Entrevistado 3).

Se, por um lado, não houve uma preparação do ambiente para se realizar a reforma, por outro, o nível de resistência ao Choque de Gestão mostrou-se baixo e foi diminuindo à medida que as pessoas percebiam os resultados. Na alta gerência, pode-se dizer que não houve resistência; a razão disso é que as pessoas foram colocadas lá para isso, ou seja, para promover a mudança.

A média gerência, em alguns casos, mostrou-se resistente, muitas vezes por receio da perda do cargo de confiança. Essa resistência apresentada foi resultado, muitas vezes, do conflito gerado pela visão e modo de trabalhar de alguns gerentes e da entrada de um número significativo de novos gestores, vindo principalmente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e empreendedores públicos.

> A inserção dos novos gestores no início gerou certo conflito. A pessoa nova que chegou foi formada para trabalhar resultado; o gestor antigo tinha uma visão técnica muito boa, mas não sabia trabalhar com o pragmatismo de quem trabalha com resultado. Aí você começou a ter conflito nas equipes. (Entrevistado 4).

Esse conflito foi mais presente no início do Choque de Gestão, em que esses gerentes se sentiram ameaçados por esses novos gestores. Conforme apontado na literatura, os atores que se sentem prejudicados com o processo de mudança tendem a resisti-lo (WEICK, 1990). Mas, com o passar do tempo, grande parte desses gerentes inicialmente resistentes conseguiram enxergar que não havia uma disputa de poder e sim que esses novos gestores estavam ali para buscar parcerias em prol de resultados. Por outro lado, um número reduzido de gerentes não se adaptou e foi sendo substituído ao longo do processo.

> No nível de superintendência, hoje não há nenhuma resistência; onde podia existir, as pessoas foram substituídas. No nível de gerência, o processo de substituição é muito mais demorado. O gabinete não interfere muito, porque fica mais distante, mais camuflado. Mas onde isso fica evidente, o gabinete tem substituído. (Entrevistado 4).

No nível técnico-operacional, houve sinais de uma maior resistência no início do processo, em especial porque as pessoas não sabiam o que iria acontecer e ficaram muito inseguras. "Alguns servidores resistiram, porque toda mudança gera medo. Medo do desconhecido, a gente não sabe o que vai acontecer, ficamos inseguros." (Entrevistado 7).

Mas, com as mudanças introduzidas que afetaram diretamente a forma dos servidores trabalharem, como a infraestrutura, equipamentos, ambiente de trabalho, reestruturação das carreiras, prêmio por produtividade, os servidores enxergaram resultados positivos no processo, o que diminuiu a resistência. "As coisas já estão caminhando bem. Logo nos primeiros anos que os resultados começaram a aparecer, a resistência foi acabando. As pessoas viam as coisas melhorando e foram aceitando." (Entrevistado 6).

> O nível operacional já conseguiu se convencer da necessidade do Choque de Gestão, porque ele percebe essa mudança, ele consegue ver resultados. Mais ainda o nível operacional que lida com projeto estruturador, porque sabe o que tem que fazer, tem recurso garantido para isso, tem uma política definida. O nível gerencial que não mudou é porque sentiu uma perda de poder. O nível operacional só viu benefício, então eles aderiram muito mais a essa mudança de gestão que o nível gerencial. (Entrevistado 5).

A diminuição da resistência e o envolvimento com o processo à medida que ocorre a mudança foi denominado na literatura como fase do reforço da mudança, em que as pessoas percebem que a mudança é viável e traz resultados compensadores, envolvendo-se e comprometendo-se mais com ela (CUNHA; REGO, 2002). Uma questão relevante evidenciada nas entrevistas é que, se o ambiente da mudança tivesse sido preparado, a resistência que já foi baixa, teria sido muito menor.

> Uma das deficiências foi a sensibilização para a mudança. Agora se tivéssemos feito uma gestão da mudança, essa resistência teria sido muito menor. Quem resistiu e entendeu a necessidade de se adequar a essa questão da gestão, alterou o processo de trabalho e atuou em parceria com os novos gestores e empreendedores. Acho que um processo de convencimento da gestão da mudança teria preparado melhor as pessoas para isso e teria sido muito mais fácil. (Entrevistado 5).

Assim, percebe-se que a insegurança se deve principalmente ao desconhecimento dos objetivos da mudança que está sendo implementada e não da falta de reconhecimento de sua necessidade. "Tudo que é novo gera certa resistência. Então a mudança de postura, de

conhecimento para as pessoas entenderem o processo de mudança e se comprometerem com ela deve ocorrer por meio da informação.” (Entrevistado 2). E a deficiência de informação foi apontada como algo que dificultou o processo de implementação da mudança, conforme ressaltou a Subsecretária de Políticas e Ações de Saúde, “acho que uma das deficiências foi a sensibilização para a mudança. Se tivéssemos feito uma gestão da mudança, essa resistência teria sido muito menor.” (Entrevistado 2).

Para reduzir essa insegurança/resistência, é necessário, portanto, deixar claro quais são os objetivos pretendidos com a mudança (NUTT; BACKOFF, 2001), bem como definir previamente o papel de cada um dos envolvidos nesse processo (PFEFFER, 1994). No entanto, como já analisado, não houve uma preparação do ambiente e das pessoas para a reforma, o que gerou, num primeiro momento, uma insegurança, que foi reduzindo-se ao longo do tempo. Nesse momento, a comunicação teria um papel fundamental, pois explicaria a necessidade e a lógica da mudança, identificaria papéis e objetivos, como discutido por Klein (1996).

4.5 O conhecimento sobre a mudança e seus objetivos

A análise da primeira e da segunda geração do Choque de Gestão apresentada anteriormente sinalizam que a reforma gerencial implementada no âmbito do Estado de Minas Gerais teve seus objetivos claros e definidos, fase primordial para a implementação da mudança, ou seja, definir o que se pretende com ela, conforme destacaram Nutt e Backoff (2001). Após a definição do objetivo da mudança, o passo seguinte é divulgá-lo entre os diversos atores para que eles contribuam e participem do processo (NUTT; BACKOFF, 2001). Assim, conforme se demonstrou na literatura, o conhecimento dos objetivos da mudança pelos servidores é fundamental para o envolvimento e a participação em sua implementação. (STRUBLER; YORK, 2007).

Da análise de todos os dados, pode-se perceber que o processo de conhecimento dos objetivos da mudança foi alterando-se ao longo do período de implementação do Choque de Gestão. “Os servidores no nível operacional não sabiam qual era o objetivo, as metas da primeira geração da reforma. Ao longo do processo houve uma melhora na informação, mas hoje eu ainda sinto que tem servidor que não sabe quais são as metas, qual o seu papel.” (Entrevistado 3).

Assim, constata-se que à medida que foram sendo alcançados resultados positivos com o Choque de Gestão, mais servidores passaram a ter ou buscar conhecimento sobre a mudança. Esse processo foi definido como reforço da mudança, em que se divulgam, a curto prazo, os resultados positivos e vantagens já alcançadas. Esse conhecimento dos resultados, como sinalizou Weick (1990), provoca um maior envolvimento dos atores, ao compreenderem que a mudança é viável e trará resultados compensadores, amenizando ou eliminando uma provável resistência inicial. Dessa forma, há evidências de que o nível de conhecimento dos objetivos aumentou da primeira para a segunda geração do Choque de Gestão.

De uma maneira geral, há indícios de que os servidores têm conhecimento de que alguma mudança aconteceu e está acontecendo com a gestão do Estado, ainda que não conheçam em detalhes os objetivos da reforma. Entretanto a alta e a média gerência tinham um conhecimento mais claro dos objetivos do Choque de Gestão, o qual, como apresentado anteriormente, está muito relacionado com a modernização da administração pública e com o foco em resultados. Isso foi confirmado a partir dos dados dos questionários; daqueles que participaram da pesquisa e ocupam cargo de chefia, 65 % responderam que seu nível de conhecimento dos objetivos do Choque de Gestão no Estado é alto.

Por outro lado, o nível de conhecimento dos objetivos do CG do nível técnico-operacional é baixo, já que há evidências de que grande parte desses servidores tem conhecimento apenas das metas e dos objetivos de sua área de trabalho. Conforme relatou uma servidora:

> Conheço os objetivos da minha área, conheço porque dois objetivos do programa Viva Vida são objetivos do milênio: a redução da mortalidade infantil e da mortalidade materna. E a gente acompanha, vê na televisão. Sobre o restante da SES e do Estado sei muito pouco.” (Entrevistada 7).

Para corroborar tal constatação, a análise dos questionários mostra que uma parte significativa do nível técnico-operacional (55%) não conhece os objetivos do Choque de Gestão no Estado. O resultado ficou muito próximo no que se refere ao nível de conhecimento dos objetivos da mudança na Secretaria de Saúde, uma vez que 54% responderam que seu nível de conhecimento é muito baixo.

Há de se mencionar ainda que, apesar do nível de conhecimento dos objetivos do CG ser baixo, os servidores percebem uma mudança significativa em suas condições de trabalho e na melhoria dos serviços de saúde prestados ao cidadão.

> As pessoas sentiram as mudanças, os resultados alcançados. Isso é uma coisa que eu posso garantir, até o mais ranzinza percebeu a mudança. E não só nos resultados para a sociedade, mas em tudo, nas condições de trabalho, estrutura interna. Também teve mais dinheiro destinado para saúde, deu para produzir mais. (Entrevistado 3).

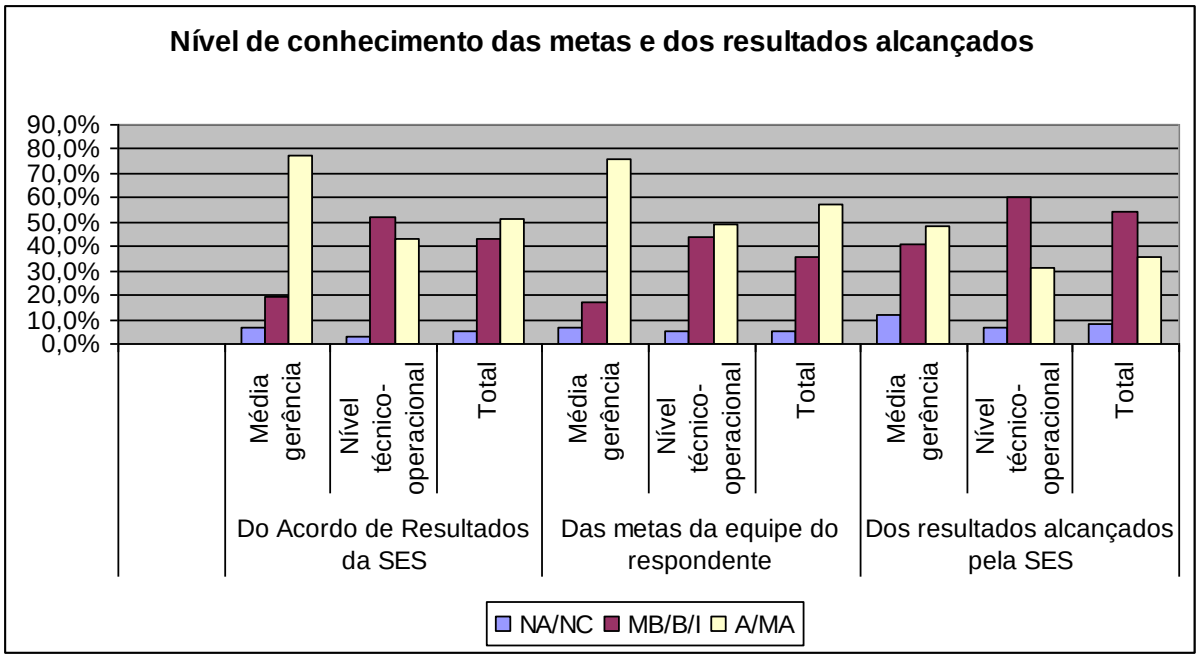
Assim, um fator importante para a percepção dos resultados da mudança foram as novas ferramentas de gestão implementadas, conforme apresentado anteriormente, bem como uma melhoria nas condições de infraestrutura física. Houve reestruturação das carreiras, implementação da avaliação de desempenho, pagamento de prêmio por produtividade, revisão das tabelas salariais, reestruturação organizacional. Isso o servidor percebe de forma positiva e faz uma ligação direta com o Choque de Gestão.

> As pessoas vivem a mudança como algo positivo, apesar de não saber a dimensão disso. Isso porque o ambiente melhora, as condições de trabalho por mais que temos dificuldades, procuramos melhorar. A gente já mexeu em espaço físico umas três vezes para melhorar. Então os resultados acabam atingindo mesmo quem não tem conhecimento, nem que seja só o fato do ambiente estar melhor, com pessoas mais motivadas. (Entrevistado 1).

Ademais, as pessoas ressaltaram muito a melhoria na qualidade dos serviços de saúde prestados ao cidadão.

> A minha avaliação é de que as pessoas estão realmente tendo acesso aos serviços de saúde, principalmente na área de prestação secundária. O serviço de saúde melhorou significativamente. Não tem nem como não perceber, mentir ou dizer que é propaganda de governo, você vê que realmente melhorou. (Entrevistado 6).

Apesar de existir percepção geral dos resultados da mudança, não há um conhecimento específico dos resultados alcançados. Um dado interessante encontrado refere-se ao nível de conhecimento das metas e dos resultados alcançados pela SES (GRÁF. 1).



Legenda: I – indiferente; MB – muito baixo; B – baixo; A- alto; MA- muito alto.
Gráfico 1: Nível de conhecimento das metas e dos resultados alcançados
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Da análise do Gráfico 1, constata-se que há uma diferença significativa de conhecimento das metas pela média gerência e pelo nível técnico-operacional. Pode-se afirmar que a média gerência tem um nível de conhecimento alto das metas da Secretaria de Saúde como um todo e das metas de sua equipe, uma vez que 77% dos respondentes da média gerência consideraram seu nível de conhecimento do acordo de resultados alto, resultado muito próximo do nível de conhecimento das metas de suas equipes (76%). Por outro lado, o nível de conhecimento dos resultados alcançados é bem mais baixo nesse nível, já que 41% responderam ter um baixo conhecimento sobre eles. Conclui-se, portanto, que a média gerência conhece as metas que a SES deve perseguir, mas um número significativo de gerentes não busca conhecer ou não recebe a informação, posteriormente, dos resultados alcançados.

Quando se analisa o nível de conhecimento do nível técnico-operacional, pode-se dizer que há um nível de conhecimento inferior ao da média gerência, já que 52% responderam que seu conhecimento sobre as metas da SES é baixo. O nível de conhecimento melhorou um pouco quando se trata de metas de equipe, mas ainda um número significativo de servidores (44%) o considera baixo. Já quando o nível de conhecimento refere-se aos resultados alcançados, parte significativa dos respondentes (61%) o considera baixo.

Dessa forma, percebe-se que, de um modo geral, as pessoas têm mais conhecimento dos resultados que devem alcançar do que dos resultados efetivamente alcançados e, conforme apontado na literatura, a percepção dos ganhos com a mudança é fundamental para o envolvimento e a participação do servidor, já que provoca uma construção positiva e um reforço para a mudança (FORD; FORD; McNAMARA, 2002). Esse desconhecimento pode ser um dos principais fatores que explicam o baixo envolvimento e a participação dos servidores na concepção e implementação da reforma, que serão analisados na seção seguinte.

4.6 A participação e o envolvimento dos servidores na reforma do Estado

4.6.1 Os níveis de participação e envolvimento na concepção da reforma

Conforme já sinalizado na literatura, a participação e o envolvimento dos servidores durante o processo de concepção da mudança organizacional é considerado um dos principais fatores críticos para o sucesso de sua implementação (STRUBLER; YORK, 2007). Isso ocorre porque, ao participar do processo de concepção da mudança, as pessoas se sentem parte deste e tendem a apoiar o que ajudam a criar e apresentam pouca resistência a ele, ou seja, o processo se torna mais legítimo (JONES et al., 2007).

Da análise dos dados levantados, apontam-se evidências de que o processo de concepção da mudança implementada pelo Choque de Gestão foi centralizado na alta liderança de governo, o que se denomina na literatura de processo "*top-down*" (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007).

Na elaboração do PMDI verificou-se que, tanto na primeira quanto na segunda geração do Choque de Gestão, o processo foi conduzido pela SEPLAG, tendo a participação de representantes de todas as secretarias. Apesar dessa participação dos órgãos setoriais, como de membros da Secretaria de Saúde, por exemplo, o que ficou em evidência em todas as entrevistas, documentos e questionários é que o processo decisório foi centralizado na alta liderança de governo, representada pela Secretaria de Planejamento e Gestão. A alta liderança da SES, apesar de ter participado, não se sentiu parte do processo de tomada de decisão. "A gente recebe muita coisa pronta, definida pela SEPLAG. Não há muita margem para discussão, então tem que implementar." (Entrevistado 1).

Essa centralização do planejamento na alta liderança de governo é avaliada pela SES, principalmente pelo gabinete, como um fator crítico na implementação da mudança, porque quem decide, muitas vezes, está distante da execução e não tem informações suficientes para considerar as peculiaridades da área da saúde. Dessa forma, todos afirmam ser necessária a participação mais efetiva da SES na formulação da estratégia e não apenas da alta gerência, mas de todos os níveis hierárquicos. (Entrevistas 3, 5).

Essa baixa participação dificultou a aceitação do processo pelos servidores, que sentiam que estavam realizando algo idealizado pela SEPLAG e não por quem efetivamente conhece da política pública de saúde, ou seja, pelos funcionários da Secretaria de Estado de Saúde. Nas entrevistas, percebe-se um tom crítico a esse papel exercido pela SEPLAG; para os entrevistados, a política de saúde não pode ser definida por quem entende de planejamento apenas. A SEPLAG deveria conduzir o processo de planejamento que deve ser definido pela Secretaria de Estado de Saúde. “Hoje a gente tem um grande problema nesse aspecto planejamento: a gente brinca que a SEPLAG se esqueceu de ensinar para a gente que ia ser assim.” (Entrevistado 5).

> A SES deve ser ouvida pelas peculiaridades que ela tem, trabalhamos diretamente com o povo e somos nós que conhecemos da política e da demanda dele. Essa coisa de planejar para atender ao público é complicado e deve ser considerado e não sei se quem define hoje (SEPLAG) pensa nisso. A nossa opinião tinha que valer mais um pouquinho senão na hora de implementar simplesmente fica impossível. (Entrevistado 1).

Dessa forma, no processo de planejamento da mudança organizacional implementado na SES, no fator “participação e envolvimento na concepção da mudança”, além do processo ter sido *top-down* □ o que é muito frequente nos processos de mudanças planejadas e dificulta sua implementação (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007) □, percebe-se um ponto de agravamento: o processo foi externo à própria organização. Assim, constata-se uma resistência ao processo não apenas do nível operacional mas de todos os níveis hierárquicos que se sentem alijados do processo.

Ainda assim, há sinais de que no planejamento da mudança houve uma participação, ainda que não significativa, da alta gerência da SES e que os demais níveis (média gerência e nível técnico-operacional) praticamente não participaram ou, quando isso ocorreu, foi de forma indireta, subsidiando a alta gerência com informações para a tomada de decisão. Nas palavras de uma servidora do nível técnico:

> Eu não participei do planejamento e não tenho muito conhecimento. Parece que foi feito pesquisa, levantamento de dados. Eu lembro porque na área que eu estava, a gente fez levantamento de dados, os serviços, número de pacientes, de medicamentos. Eram muitos dados que o gabinete solicitava e eles estavam nessa fase de elaborar o plano de gestão. (Entrevistado 6).

O processo de participação foi ampliado da primeira para a segunda geração do Choque de Gestão, mas o nível de participação da média gerência e do nível operacional ainda foi considerado baixo.

> Na primeira geração a participação foi mais no nível estratégico, mais do gabinete. Houve uma pequena participação das superintendências, mas não no nível desejado. Na segunda geração, já houve uma ampliação. Mas ainda não há uma participação decisiva da SES na definição da estratégia de governo. Até participamos de algumas reuniões para a revisão, mas bem superficial." (Entrevistado 3).

Esse nível de participação também pode ser percebido nos questionários: 73% dos respondentes da média gerência consideram o nível de participação do gabinete no planejamento da mudança alto, enquanto esse percentual passa a 45% quando se analisam as respostas do nível técnico-operacional.

Quando se trata da média gerência, há elementos que demonstram que essa participação diminuiu. A participação da média gerência no planejamento da mudança é considerada por 51% do nível técnico-operacional como alta. Esse dado é corroborado quando a própria média gerência avalia sua participação: 43% a consideraram alta, enquanto 45% a consideraram baixa. Esse resultado da média gerência pode ser explicado em algumas respostas dadas nas entrevistas. As áreas mais estrategicamente ligadas ao processo de mudança participam mais do planejamento, enquanto outras áreas ficam mais alijadas do processo. Já a percepção da própria participação pelo nível técnico-operacional no processo de planejamento foi considerada muito baixa por 50% dos respondentes.

A percepção de que o nível de participação na definição da estratégia ainda é baixo, mas vem aumentando a cada ciclo de revisão, é constatada por todos os níveis hierárquicos. Interessante também é que todos ainda acham necessária mas muito difícil a participação do nível operacional. "O planejamento, veio de cima para baixo, achei que na primeira geração houve participação somente da alta direção e agora sinto que isso está indo para o nível médio e talvez o nível operacional ainda demore mais um pouco" (Entrevistado 5). Outro entrevistado afirma que:

> Nesse processo de planejamento, há participação mais da alta gerência, já no detalhamento já houve uma participação até o nível de coordenadores. Isso está melhorando; no começo, a gente recebia tudo pronto da SEPLAG. No começo até 2007, as coisas vinham prontas, cumpra-se. Mas, mesmo assim, a gente questionava, conseguia mudar alguma coisa. (Entrevistado 2).

Ressalta-se, ainda, que, por não terem participado do processo de planejamento, os servidores, em sua grande maioria, não têm conhecimento de como ele foi conduzido, não opinam, com muita certeza, sobre o processo e fazem apenas suposições:

> Eu acredito que a direção da SES teve uma participação grande, inclusive para levar informação para o Governo. Levar as dificuldades, as pendências, o que se tinha que fazer na área da SES foi levado ao governo para que ele pudesse decidir sobre o choque na SES. Os servidores, acho, que não participaram, eu não participei e não vi nada nesse sentido. (Entrevistado 6).

Esse nível de desconhecimento sobre o processo de planejamento do Choque de Gestão foi corroborado por outros dados. Quando perguntados sobre o nível de participação do gabinete no planejamento, 35% dos respondentes do nível técnico-operacional declararam nem ter conhecimento sobre o assunto. Quanto à participação da chefia imediata, há um nível de desconhecimento menor, 24%, mas ainda significativo. Esse resultado pode se dar em razão de uma maior proximidade com a chefia imediata, o que não acontece com o gabinete.

4.6.2 Os níveis de participação e envolvimento na implementação da reforma

Na literatura enfatiza-se que o ponto nevrálgico do processo de mudança está na fase de implementação (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004), mostrando-se desafiador e complexo o processo de gestão da mudança nessa etapa (SCHEIN, 2000). Frisa-se que a participação no planejamento da estratégia interfere diretamente na participação em sua implementação, uma vez que as pessoas se envolvem com aquilo que sentem parte do processo (JONES et al., 2007).

Na Secretaria de Estado de Saúde, percebe-se que o nível de participação e envolvimento dos servidores no processo de implementação da mudança se aproxima muito do nível de participação e envolvimento na fase de concepção da mudança anteriormente analisado, convergindo com os apontamentos da literatura. Os dados levantados no questionário apontam resultados muito próximos, senão idênticos, da percepção dos

entrevistados do nível de participação dos diferentes níveis hierárquicos no planejamento do processo de mudança e na implementação dessa mudança, conforme Tabela 7.

TABELA 7
Comparação entre os níveis de participação e envolvimento dos diferentes níveis hierárquicos: fase de planejamento da mudança *versus* fase de implementação da mudança

Avaliação da participação	Nível Hierárquico do respondente	Fase da mudança	NA / NC	MB/B /I	A/MA
Alta gerência	**Média gerência**	**planejamento**	10%	15%	73%
		implementação	10%	17%	72%
	Nível técnico-operacional	**planejamento**	35%	19%	45%
		implementação	35%	15%	49%
	Total	**planejamento**	26%	18%	53%
		implementação	27%	16%	55%
Chefia	**Média gerência**	**planejamento**	5%	24%	66%
		implementação	5%	21%	72%
	Nível técnico-operacional	**planejamento**	24%	21%	51%
		implementação	34%	21%	53%
	Total	**planejamento**	17%	25%	53%
		implementação	18%	23%	58%
Do respondente	**Média gerência**	**planejamento**	10%	45%	43%
		implementação	10%	38%	53%
	Nível técnico-operacional	**planejamento**	22%	50%	26%
		implementação	13%	54%	30%
	Total	**planejamento**	16%	50%	30%
		implementação	11%	50%	35%

Legenda: NA – não se aplica; NC - não tem conhecimento; MB – muito baixo, B – Baixo; I – indiferente; A- alto; MA- muito alto.
Fonte: Dados primários da pesquisa.

Na Tabela 7, foi feita uma comparação entre os dados levantados sobre a percepção de como a média gerência e o nível técnico-operacional percebem a participação da alta gerência, de sua chefia imediata e sua própria participação nas fases de planejamento e implementação da mudança. O que se constata é uma similaridade dos resultados analisados

na seção anterior quando se analisaram a participação e o envolvimento na implementação da mudança.

A participação da alta liderança na implementação foi percebida como alta, 72% da média gerência; esse percentual diminuiu para 49% na percepção do nível operacional, resultado muito próximo na fase de planejamento da mudança, 73% e 45%, respectivamente. Da mesma forma que na implementação, a distância do nível operacional da alta gerência pode distorcer a percepção do papel desta na implementação. Quanto à participação da média gerência na implementação, 53% do nível técnico-operacional a considerou alta, sendo o mesmo resultado encontrado quando a média gerência avalia sua participação na implementação. Já a participação do nível técnico-operacional foi considerada por ele baixa (54%), assim como no processo de planejamento (50%).

A análise do caso em questão sinaliza que não existiu um processo de gestão da mudança sistematizado, planejado, as definições aconteciam ao longo da implementação.

> Não há uma estratégia planejada para implementação da mudança na SES, as coisas vão acontecendo na prática. É tudo muito solto, não tem uma sequência de divulgação, por exemplo. De vez em quando pedimos a comunicação para fazer alguma divulgação, mas é tudo muito isolado. (Entrevistado 3).

Da análise dos dados constata-se que o processo de implementação se faz por meio de detalhamento das grandes metas em projetos e ações. Os projetos estruturadores são considerados um meio efetivo de implementação da estratégia.

> Eu acho que algumas iniciativas que partiram até da própria SEPLAG ajudaram na implementação. Uma coisa que foi muito rica foi o GERAES, a proposta de ter um escritório de projetos em que se definiu quais os projetos prioritários na área da saúde foi assimilado numa velocidade incrível, sem muita contestação. (Entrevistado 4).

Conforme já mencionado anteriormente, os projetos estruturadores possuem uma metodologia de planejamento e monitoramento intensivo. É um instrumento de implementação da estratégia que teve grande aceitação por todos os níveis hierárquicos e pode ser considerado bem sucedido, pois tem objetivos claros e é conhecido por todos os envolvidos, os papéis e as responsabilidades são bem definidos, apresenta um plano de comunicação e é acompanhado sistematicamente. Tais pontos foram considerados na literatura como fundamentais para a implementação da estratégia (NUTT; BACKOFF, 2001; PFEFFER, 1994; KLEIN, 1996).

Deve-se ressaltar, todavia, que a SES possui apenas três grandes projetos estruturadores e que as demais ações estratégicas não são planejadas como eles. Assim, parte significativa da estratégia da mudança não está abrangida pelos projetos e acaba não tendo o mesmo sucesso em sua implementação. “Só temos três projetos estruturadores e as demais ações não possuem a mesma lógica de implementação e acompanhamento e acabam ficando em segundo plano.” (Entrevistado 4).

O acompanhamento desse detalhamento é feito por meio de reuniões. Essas reuniões são realizadas até o nível de coordenadores e, em grande parte, não há participação dos servidores. Nesse caso, há um grande envolvimento da alta gerência da SES, que realiza reuniões bimestrais com toda a alta gerência, inclusive com o Secretário, e reuniões mensais entre o Secretário Adjunto, Subsecretários e assessoria de gestão estratégica. Além disso, os subsecretários se reúnem, no mínimo, mensalmente com os superintendentes. Em uma periodicidade menor, que varia de superintendência para superintendência, podendo ser mensal, quinzenal ou semanal, os superintendentes se reúnem com os gerentes e coordenadores.

> Aqui, toda segunda-feira os gerentes têm uma reunião com os superintendentes, e acho que isso acontece na maior parte da secretaria. Nessa reunião, a gente repassa as ações, onde estão os problemas e o que deve ser feito. E logo depois, a gente faz a reunião com os coordenadores. Eu faço uma reunião com eles e traço o geral e eles repassam para os servidores. (Entrevistado 2).

Percebe-se ainda que, nessas reuniões entre os superintendentes e gerentes, são tratados assuntos pertinentes à área e muito pouco tratados os resultados e metas da Secretaria como um todo. Como destacou um servidor:

> Tenho conhecimento do que está acontecendo na da minha equipe, do resto da saúde não e nem do Estado. O que eu fiquei sabendo que aquela parcela que o pessoal recebeu (o prêmio por produtividade) foi que da SES foi muito bom em relação as outras secretarias. Mas só sei isso. Dos resultados alcançados só sei da minha área. (Entrevistado 7).

Não foi constatada uma sistemática de acompanhamento da implementação em que há participação de todos os servidores. Nas áreas em que há projeto estruturador, há uma participação mais significativa de todos os níveis envolvidos. Mas, nas demais áreas, não há uma sistemática de acompanhamento de metas, fica muito dependente do perfil da chefia imediata.

> Nos reunimos muito pontualmente com os servidores. Quando tem realmente a necessidade. O que a gente faz é a reunião de acompanhamento com os coordenadores e eles são os multiplicadores internamente. Mas para te dizer a verdade nem sei se eles fazem reuniões formais. (Entrevistado 1).

No mesmo sentido destacou um entrevistado:

> Na reunião com os servidores, primeiro eu puxo a orelha, depois eu mostro para eles o posto que foi inaugurado, a entrega da ambulância. Eu faço isso. E acho que isso acontece na secretaria. A gente não faz com a frequência que gostaria de fazer, é um tumulto danado. Para você ter uma ideia a última que eu fiz foi final do ano passado, já tem mais de seis meses. Temos conversado mais informalmente, mas o ideal seria uma reunião pelo menos a cada dois meses. Eu sinto nessa hora satisfação de fazer, porque a gente tem noção do todo que fizemos. (Entrevistado 2).

Outra crítica constante do processo de implementação da mudança é que ele se resume a acompanhamento em reuniões dos resultados alcançados. Não há ainda uma preocupação em se analisar o porquê do não alcance dos resultados, ou seja, no processo do trabalho.

> O acompanhamento da implementação tem acontecido muito acompanhando meta. Tenho insistido muito que o objetivo não é só acompanhar meta, tínhamos que focar na mudança do processo de trabalho. Então somos muito pressionados pela meta, vamos acompanhar porque amanhã tem pré-status, tem que negociar. E é só nesse momento que a gente pára para dar prioridade no planejamento. A gente acompanha o resultado e dá direção para a área. Mas não participamos diretamente dessa questão do fluxo interno do processo de trabalho. (Entrevistado 5).

Conforme já sinalizado na literatura, após a definição dos objetivos da mudança a ser implementada, é fundamental a definição do papel dos diversos atores envolvidos no processo de implementação (PFEFFER, 1994). São quatro os agentes de mudança envolvidos nessa etapa: a alta liderança, as chefias intermediárias, os consultores externos e as equipes de trabalho (ANDREWS; CAMERON; HARRIS, 2008). No caso estudado, merece destaque o envolvimento de dois agentes: o dirigente máximo da Secretaria de Estado de Saúde e o papel dos gestores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG.

Outro ponto que foi apontado como fundamental no processo de implementação do Choque de Gestão na SES foi a entrada dos novos gestores EPPGG e dos novos especialistas da carreira da SES.

> A introdução dos EPPGG no nosso quadro funcional, para mim foi o que provocou a mudança. Há 20 anos não tinha concurso aqui. Tirar nosso corpo funcional da zona de conforto para saber que poderia ser feito mais rápido, inovadora e diferente foi essencial. Os empreendedores públicos também têm um papel fundamental. Agora eles são funcionários da gestão e continuamos a ter deficiência na área técnica.

> Então a gente precisa trazer essas ferramentas de gestão para conhecimento da área técnica. (Entrevistado 5).

Como apresentado anteriormente, havia quase doze anos que a SES não realizava concursos públicos. A entrada de novos servidores, com formação e conhecimento em gestão pública, representou a oxigenação de ideias e peças motivadoras para a condução do processo.

> Acho que essa vinda dos EPPGG e, em 2007, dos empreendedores ajudou muito a trazer essa visão. Além dos especialistas que fizeram concurso e ingressaram a partir de 2006, eles já fizeram concurso em que foi cobrado o CG, então eles já vinham com essa ideia de resultado. Então o CG abriu portas para a entrada de novas pessoas (mais de 200 novos gestores que entraram) após mais ou menos 20 anos sem concurso – um número significativo se relacionado com o total de servidores aqui na sede (mais ou menos 1.000). E você consegue perceber essa diferença, onde entrou mais gente e menos gente. E é interessante que nessas áreas, o velho resistiu mais bravamente (continua mais operacional). Nas áreas que são mais estratégicas entraram mais gente (na verdade houve substituição de contratos), e é onde a gente vê os resultados. (Entrevistado 4).

Deve-se lembrar, todavia, que a entrada de novos servidores com novos perfis gerou, em alguns casos, conflitos, principalmente em razão da disputa de poder, conforme já mencionado.

Em todos os dados analisados, percebe-se uma necessidade de melhoria no processo de condução da implementação da mudança na SES. O ponto tido como crucial e apontado pela literatura como um dos pontos críticos é a participação e o envolvimento dos servidores. (STRUBLER; YORK, 2007).

> A participação dos servidores ainda tem que melhorar muito. Dificulta demais a implementação. É importante uma proximidade dos gerentes com os servidores. Hoje, se você perguntar a um servidor o objetivo da secretaria, ele vai responder que não sabe, que sabe o que tem que fazer. Apesar da gente falar, mas a informação não é absorvida, e às vezes a pessoa não se sente inserida no contexto. (Entrevistado 1).

Várias práticas consideradas fundamentais para induzir esse envolvimento e participação não foram identificadas no levantamento realizado na SES: comprometimento e autonomia dos funcionários, já que grande parte das decisões já vem definida pela alta liderança de governo; processo de comunicação frequente e aberto, conforme demonstrado acima e será detalhado posteriormente; incentivo à comunicação *botton-up*, uma vez que todo o processo de condução é *top-down*; indução para formação de grupos para resolução de problemas e proposição de melhorias (RODRIGUES, 1994).

> Acho que tem muita coisa a avançar, ainda há dois níveis de trabalho: um é o que a área finalística pensa e o como a área meio se "adequa" a esse finalístico. E outro gargalo é entre quem participa diretamente de ações estratégicas dos demais servidores. Nesse último ponto, podemos dizer que os superintendentes podiam explicar melhor internamente para o servidor com o que aquela determinada ação que ele executa tem a ver com o todo, senão fica muito pouco palpável. É falar com ele que está fazendo isso para contribuir com isso aqui, com esse resultado lá no final. Aí, como isso não é dito, um servidor da área operacional, por exemplo, é alienado. Ele não deve nem saber qual é o objetivo da secretaria. (Entrevistado 4).

Foram sinalizados na literatura os três principais fatores para promover o envolvimento e a participação dos servidores na implementação da mudança: o processo de tomada de decisões, o trabalho em equipe e a comunicação (SHADUR; KIENZLE; RODWELL, 1999). Assim, na próxima seção, será analisada a ocorrência desses três fatores na Secretaria de Estado de Saúde no âmbito da mudança promovida pelo Choque de Gestão.

4.7 Tomada de decisão, trabalho em equipe e comunicação interna como articuladores da participação

4.7.1 O Processo de tomada de decisão na SES

Conforme analisado anteriormente, o processo de concepção e implementação da mudança na Secretaria de Estado de Saúde apresenta características do modelo *top-down* (OBADIA; VIDAL; MELO, 2007). O modelo coaduna com as reflexões dos autores clássicos da administração, que sugerem que o método de implementação da mudança deve se dar de modo unilateral, seguindo a linha de autoridade formal de cima para baixo, conforme apontaram Waldersee e Griffths (2004).

Entretanto, na literatura contemporânea, a tendência é a utilização de métodos mais participativos na implementação de processos de mudança. Ao participarem do processo de decisão, há maior legitimidade quanto a ele, os servidores se sentem parte do processo, comprometendo-se e motivando-se para realizarem a mudança (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004). Dessa forma, o modelo *top-down* adotado dificulta o processo de implementação da mudança.

Na seção em que se analisaram a participação e o envolvimento do servidor na concepção da reforma, constatou-se que o processo é definido pela alta liderança de governo,

havendo uma baixa participação, inclusive da alta liderança da SES. A média gerência e o nível técnico-operacional possuem uma baixa participação e de forma indireta.

> A gente recebe a decisão e a gente executa. Agora a SES tem um perfil muito bom, não tem muito essa questão de hierarquia, a informação flui mais, temos mais oportunidades de conversar lá em cima. Agora, quanto ao servidor operacional, a gente não tem condição de envolvê-lo, esse recebe a decisão já pronta. (Entrevistado 2).

Assim, há indícios de que as vantagens encontradas no modelo de gestão participativa não foram encontradas no presente estudo de caso, o que pode ter dificultado o processo de implementação da mudança. A primeira vantagem seria maior aceitação da decisão pelos servidores se participassem do processo de construção da mudança (RODRIGUES, 1994). Como apontado anteriormente, houve um nível de resistência com a reforma, principalmente no início da primeira geração do Choque de Gestão, principalmente pelo desconhecimento dos servidores dos objetivos da mudança, o que gerou insegurança com o processo.

Uma segunda vantagem seria uma maior qualidade da decisão se tivesse sido fruto da discussão de várias pessoas (RODRIGUES, 1994). Esse foi um dos pontos críticos do processo de concepção da mudança, principalmente porque os atores envolvidos na tomada de decisão, muitas vezes, desconhecem as especificidades da área, não escolhendo necessariamente o melhor caminho e o mais viável para a implementação. Nesse sentido, destacou um entrevistado:

> Sabemos que a alta cúpula tem consciência que a SES é um caso especial no sentido do que ela faz, mas por outro lado, são propostas coisas pra gente, que simplesmente não tem como fazer. Temos que participar mais da concepção da mudança para não termos problemas na hora de executar. (Entrevistado 1).

Há de se mencionar ainda que, dentro da própria SES, há evidências de que o processo de tomada de decisão é centralizado na alta gerência. No entanto são decisões mais estratégicas, mais macro.

> É o gabinete que define as metas, que nada mais é que o CG para a gente atingir o nosso objetivo. Então recebemos as informações, e algumas metas que recebemos a gente no operacional sabe que não consegue, acho que teria que dar uma melhorada. E não é engessado, a gente sempre tem a oportunidade de entrar e sugerir alguma coisa. A gente acompanha, sugere, mas falar que definimos não. (Entrevistado 2).

Apesar da centralização, a média gerência se considera partícipe do processo decisório. Não foi constatado, durante a pesquisa de campo e por meio da observação indireta,

um ambiente autoritário Há evidência de que o processo de decisão é centralizado, mas há espaço para questionamentos e opiniões. Nas palavras de uma servidora:

> A minha chefia conduz muito bem a equipe. A gente estando sob uma coordenação tem que cumprir aquilo que alguém te delega, já vem de cima o que temos que fazer. Também seria muita gente para ser ouvida, não tem jeito. A gente participa da construção mais a partir de uma definição, você dá sua opinião, usa seu conhecimento prático. (Entrevistado 7).

Da análise realizada, há elementos que apontam que o processo de tomada de decisão na Secretaria de Estado de Saúde, no que diz respeito à implementação do Choque de Gestão, é centralizado na alta liderança e, muitas vezes, na alta liderança de Governo. Essa centralização gera certa resistência dos servidores por não se considerarem parte do processo e muitas vezes por considerarem a inviabilidade da execução da decisão tomada. Tudo isso são fatores que dificultam o processo de implementação da reforma.

4.7.2 O trabalho em equipe na SES

A implementação da estratégia na SES depende fundamentalmente do envolvimento de todas as equipes de trabalho com foco em resultados comuns.

> Devemos trabalhar em conjunto, e, muitas vezes, envolve outras áreas do Estado. O tempo todo, peço para todo mundo fazer junto mesmo, porque isso sempre envolve muitas áreas. Eu faço reunião demais para as pessoas conversarem. E essa integração horizontal é fundamental para as coisas acontecerem. (Entrevistado 3).

Dessa forma, a percepção de todos os níveis hierárquicos é da alta importância do trabalho em equipe para a efetividade do Choque de Gestão na SES.

O trabalho em equipe é apontado na literatura como um dos fatores primordiais para se promover a participação e o envolvimento para a implementação da mudança (RODRIQUES, 1994; BISHOP; SCOTT; BURROUGHS, 2000). Isso ocorre porque o trabalho em equipe motiva mais as pessoas, proporciona maior identidade com a tarefa, maior autonomia e melhores resultados (STRUBLER; YORK, 2007). Por reconhecerem essa importância, foi percebido que o trabalho em equipe é, a todo o momento, induzido pela alta gerência.

> O trabalho em equipe é estimulado o tempo todo, inclusive isso na área meio foi frisado verbalmente em muitas ocasiões. Na reunião gerencial com a subsecretária quinzenalmente, busca-se fazer essa integração, disponibilizar a informação, do que se pretende, os resultados alcançados, encaminhamentos. Mas uma coisa é na reunião isso ser frisado, mas na prática isso é mais difícil. (Entrevistado 1).

Apesar de ser estimulado, o trabalho em equipe é percebido mais consistentemente dentro de uma mesma unidade. Ainda não ocorre com muita frequência quando se trata de trabalho entre equipes de unidades administrativas diferentes. Essa falta de integração horizontal dificulta muito a implementação da estratégia, que sempre envolve muitas áreas.

> Acho que, de modo geral, as pessoas têm muita dificuldade em trabalhar em equipe aqui. Principalmente quando são equipes de áreas diferentes. Se é um chefe com sua equipe, aí tudo bem. Mas, se são dois chefes (duas equipes diferentes), aí eles não conseguem. Inclusive a maior parte da minha agenda aqui é tentar fazer com que as unidades trabalhem em equipe, porque o resultado depende do envolvimento de muitas áreas. Eu faço reunião demais para as pessoas conversarem. E essa integração horizontal é fundamental para as coisas acontecerem. (Entrevistado 3).

Para um entrevistado, essa visão da falta de integração entre as áreas também foi identificada como algo que deve ser trabalhado:

> Aqui todo mundo trabalha em conjunto, nem adianta eu querer fazer só minha parte, porque ela será complementada por outro servidor. Mas sinto isso apenas dentro da minha equipe mesmo, inclusive eu acho que as áreas tinham que se integrar mais. Poderia ter espaço para uma equipe falar sobre seu trabalho nas outras equipes. (Entrevistado 6).

Corroborando com as informações acima, os questionários evidenciam uma distância significativa entre a importância que é dada ao trabalho em equipe e a avaliação de como esse trabalho ocorre na SES, já que 78% dos respondentes consideraram a importância do trabalho em equipe alta ou muito alta e 48% o avaliaram como ruim ou regular, e apenas 9% o consideraram muito bom ou ótimo.

Assim, os dados levantados apontam que, embora as pessoas considerem importante o trabalho em equipe, esse processo merece ser mais desenvolvido no âmbito da SES para promover um aumento do envolvimento dos servidores com os resultados a serem alcançados e o alinhamento com os objetivos estratégicos propostos, como apontado por Shapiro (2000).

Deve-se mencionar, todavia, que não basta o reconhecimento da importância do trabalho em equipe para que ele aconteça, é preciso uma preparação da cultura da organização para isso. Dessa forma, recomenda-se que esse aspecto seja trabalhado de forma planejada com os servidores (RODRIGUES, 1994).

4.7.2.1 A comunicação interna na SES

A comunicação interna foi apontada como um dos principais fatores para envolver os servidores no processo de implementação da mudança. É por meio da comunicação que os trabalhadores podem conhecer e entender as razões da mudança, comprometendo-se com ela (KLEIN, 1996).

O processo de comunicação interna na SES foi apontado ineficiente em todas as fontes de dados pesquisadas. Não há um plano de comunicação estruturado e alinhado à implementação da estratégia.

> Esse foi um grande desperdício de oportunidade que tivemos e só agora percebemos a importância disso. Primeiro porque a comunicação está totalmente atrelada com gestão de mudança e não fizemos isso de forma planejada. A nossa comunicação social é para fora, uma comunicação do secretário, esquecemos de comunicar para dentro. (Entrevistado 4).

Essa ausência de um plano de comunicação foi apontada em vários momentos por todos os entrevistados como um fator que dificulta a implementação da estratégia, já que não promove o envolvimento dos servidores. "Não teve ainda uma estratégia de comunicação, está tudo ainda muito pontual, caso a caso. Surge uma ação nova, aí divulga, cartaz, internet, intranet. Não acho ainda eficiente, não chegou ainda para todo mundo. Acho que cada um só enxerga seu pedacinho." (Entrevistado 3).

Outra questão que ficou muito realçada é a de que a SES tem uma assessoria de comunicação muito bem estruturada, mas esta se preocupa com a comunicação sobre políticas públicas de saúde para fora da SES. Nesse sentido, ressaltou um entrevistado:

> Nós temos uma assessoria de comunicação social muito importante que faz a proteção da imagem e a divulgação das ações, mas muito mais para fora. Então não tem estratégia de divulgação da mudança, dos resultados para nossos servidores. O nosso principal canal de comunicação é reunião. Então um plano de comunicação seria fundamental. Sensibilizaria mais as pessoas, entenderiam mais o que está acontecendo e onde tem que chegar. (Entrevistado 3).

Essa falta de sistematização de um plano de comunicação é percebida pelos servidores. Nas palavras de um servidor do nível operacional, "tem informação na intranet, a que todos os funcionários têm acesso. Não acesso informações das outras áreas e nunca vi nada sobre isso. Às vezes em reunião é repassada alguma coisa. Mas deveria melhorar, a gente devia ter mais comunicação." (Entrevistado 7).

Os dados do questionário confirmam as evidências apresentadas: 61% dos respondentes consideram a comunicação interna ruim. Estratificando-se o resultado, percebe-se que o nível técnico-operacional tem uma visão mais negativa da comunicação interna já que 66% a consideram ruim, enquanto esse resultado é de 40% na média gerência.

Dos princípios de comunicação apontados na literatura por Klein (1996), pode-se constatar que a utilização da linha hierárquica e da chefia imediata são um dos mais utilizados na Secretaria de Saúde, o que ocorre muito via reuniões. Um fator que pode explicar a diferença de avaliação do processo de comunicação entre os níveis hierárquicos é que as reuniões do nível da média gerência para cima são muito frequentes, por isso as pessoas desse nível sentem-se mais bem informadas e não sentem tanto a ausência de outros meios de comunicação. Apesar da frequência, as reuniões não são tidas como o melhor meio de comunicação.

> Acho que o principal canal de informações são as reuniões, ocorre entre os subsecretários e superintendentes e desses com os gerentes. Acho muito triste, porque são reuniões demoradas, pouco objetivas e não tem foco de estar acompanhando a mudança. Então um plano de comunicação seria fundamental. (Entrevistado 3).

Por outro lado, as reuniões com o nível técnico-operacional são menos regular e, quando ocorrem, tratam de assuntos pontuais pertinentes ao trabalho do servidor, que fica sem uma noção do todo. “As reuniões dos coordenadores com os servidores ocorrem quando tem realmente a necessidade, nem sei com qual frequência e se há reuniões formais. Na correria do dia-a-dia isso fica sempre para depois.” (Entrevistado 1).

Outro princípio fundamental da comunicação é a redundância da mensagem, que preconiza que várias ferramentas devem ser utilizadas para reforçar a mensagem que se quer passar (KLEIN, 1996). Conforme a Tabela 8, na percepção dos servidores, a variabilidade de ferramentas de comunicação é pouca, concentrando-se principalmente na utilização da intranet, internet, reuniões, chefia imediata e meios informais como colegas de trabalho.

TABELA 8

Percepção dos servidores da SES sobre o nível de utilização das ferramentas de comunicação utilizadas para comunicação do Choque de Gestão

Ferramenta	Não é utilizada	Pouco utilizada	Muito utilizada
Intranet	6%	16%	76%
Colegas de trabalho	5%	24%	68%
Internet	10%	21%	67%
Chefia imediata	6%	30%	61%
Reuniões	12%	41%	44%
Cartazes	10%	53%	33%
Seminários/ apresentações	30%	49%	18%
Jornalzinho interno	72%	20%	4%

Fonte: Dados primários da pesquisa

Além das reuniões, a internet e a intranet foram apontadas como as ferramentas mais utilizadas para a divulgação da mudança, mas elas são utilizadas pontualmente e não há um planejamento. “Tem cartazes, mas não divulga muito, o que é divulgado na internet é muito operacional, não ajuda também. Hoje eu sinto a importância disso, temos que planejar melhor isso e de maneira regular.” (Entrevistado 4).

Da análise dos dados acima apresentados, pode-se perceber a ausência de uma estratégia de comunicação alinhada com a implementação da mudança na SES, o que dificulta significativamente o processo de implementação da mudança organizacional no âmbito da SES, uma vez que dificulta o envolvimento e a participação dos servidores nesse processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta dissertação foi compreender como se deu o processo de participação e envolvimento dos servidores no planejamento e implementação da reforma gerencial do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais que ocorreu a partir de 2003 e se estende até os dias atuais.

Desse modo, nas considerações finais, pretende-se apresentar os resultados principais obtidos na realização desta pesquisa, ou seja, aqueles que atendem aos objetivos do trabalho e respondem diretamente à pergunta da pesquisa. Ademais, serão apresentados os resultados secundários identificados, que, apesar de não estarem diretamente relacionados ao objetivo geral, se mostram relevantes, podendo contribuir para possíveis estudos futuros.

5.1 Principais resultados

Para discussão dos principais resultados encontrados nesta pesquisa, deve-se inicialmente mencionar que o caso estudado pode ser classificado, segundo Baron e Greenberg (1989), como uma típica mudança planejada, em que são identificadas claramente as três fases por eles definidas: preparação, implementação e reforço da mudança. Essas três fases são semelhantes às definidas por Lewin na década de 1940: o descongelamento, que se refere à fase da preparação, em que se reconhece a necessidade da mudança e se prepara para ela, a mudança efetivamente (fase da implementação) e, por fim, o recongelamento, ou fase do reforço da mudança, em que o processo de mudança é incorporado à organização (BARON; GREENBERG, 1989). Os resultados aqui discutidos serão tratados a partir desses três estágios do processo de mudança.

O primeiro resultado a ser discutido, diz respeito à percepção da necessidade da mudança pelos servidores da SES, na fase de preparação da mudança ou descongelamento. A fase de descongelamento pode ser considerada a fase de concepção e preparação da mudança, em que se definem os objetivos pretendidos e sensibilizam-se os atores para se envolverem no processo (NUTT; BACKOFF, 2001).

No estudo realizado há evidências de que, na reforma ocorrida em Minas Gerais, estiveram presentes dois fatores apontados por Nutt e Backoff (2001) como fundamentais

para facilitar a fase de descongelamento da mudança: a percepção de sua necessidade e o desejo de um futuro diferente. A mudança foi percebida pela grande maioria dos servidores e em todos os níveis organizacionais como altamente necessária. Isso porque se constatou, a partir dos dados levantados, a necessidade de um planejamento de longo prazo, de uma recuperação da credibilidade do Estado com o mercado e com os próprios servidores e, principalmente, da entrega de melhores resultados para a sociedade. Reconhecer a necessidade da mudança, como destacou a literatura estudada, é um aspecto que facilita seu processo de implementação, pois as pessoas se mostram mais motivadas e disponíveis a ela (BARON; GREENBERG, 1989).

Apesar de a mudança ter sido reconhecida em todos os níveis hierárquicos como necessária, foi observado que não houve na SES a preparação das pessoas e do ambiente para ela, o que dificultou significativamente sua implementação, principalmente nas etapas iniciais. Assim, pode-se dizer que houve um desperdício de oportunidade por parte dos gestores da mudança, em sua etapa inicial, uma vez que, apesar de existir um fator apontado pela literatura que predispõe as pessoas para aceitarem a mudança e se envolverem com ela a percepção da necessidade da mudança , esse fator somente facilita o processo conjugado com a preparação do ambiente e das pessoas.

Conforme destacado por Schein (1987), nesse estágio da mudança, além de ser importante o reconhecimento dos atores de sua necessidade, é fundamental criar um ambiente em que as pessoas se sintam seguras com o processo. Para isso, é importante, portanto, além de definir os objetivos pretendidos com a mudança, divulgá-los intensamente (NUTT; BACKOFF, 2001), bem como definir previamente e deixar claro para todos os níveis hierárquicos o papel de cada um dos envolvidos nesse processo (PFEFFER, 1994).

O segundo resultado encontrado refere-se ainda à etapa de descongelamento. Há indícios, no caso estudado, de que na concepção do Choque de Gestão, tanto na primeira quanto na segunda geração, estabeleceram-se, de forma bem delineada, os objetivos que se pretendiam com a reforma que, grosso modo, se resume a implementar princípios da NAP focando nos resultados para atender às demandas da sociedade. Há de mencionar, todavia, que, apesar de se ter definição clara desses objetivos, a forma em que se deu sua construção e divulgação não contemplou aspectos fundamentais para o sucesso na implementação da mudança apontados na literatura: a participação e o envolvimento na concepção da mudança e a sensibilização dos atores para ela.

Para Strubler e York (2007), a participação e o envolvimento dos servidores durante o processo de concepção da mudança organizacional é considerado um dos principais fatores

críticos para o sucesso de sua implementação, uma vez que, como destacou Jones et al. (2007), as pessoas se sentem parte do processo tornando-o legítimo e comprometendo-se com ele. Os dados levantados evidenciaram que a concepção da mudança implementada pelo Choque de Gestão foi centralizada na alta liderança de governo. Houve uma baixa participação da alta liderança da SES e praticamente nenhuma participação dos demais níveis hierárquicos. Esse fato também explica a resistência percebida e a crítica de todos os níveis hierárquicos da SES em relação à postura da SEPLAG. Esse nível de participação, apesar de continuar baixo, foi ampliado da primeira para a segunda geração do Choque de Gestão.

Ainda analisando-se a participação e o envolvimento dos servidores na concepção da reforma, destaca-se na literatura que a principal vantagem de se planejar a mudança é a possibilidade de se realizar um diagnóstico prévio das alternativas viáveis e se escolher a opção mais adequada para os objetivos propostos (CUNHA; REGO, 2002; WEICK, 1990). Esse processo de discussão e análise, no entanto, ocorreu apenas dentro da alta direção do Governo. Assim, as pessoas que efetivamente executariam a estratégia definida não participaram dessa fase do planejamento, não havendo garantia de que existiu uma escolha racional. Ademais, sinaliza-se na literatura que a racionalidade envolvida nesse diagnóstico legitima o processo, tornando mais fácil sua divulgação e condução (CUNHA; REGO, 2002; WEICK, 1990). Como isso não ocorreu, pode ser mais um fator que dificultou o envolvimento e a participação dos servidores no processo de implementação da mudança.

A sensibilização dos atores envolvidos na execução da estratégia não foi realizada de forma planejada e sistemática, o que também explica o baixo nível de envolvimento e participação destes no processo de mudança, conforme destacaram Ford, Ford e Macnamara (2002). Assim, há indícios de que a criação da segurança psicológica, fator crucial destacado por Schein (1987), esteve ausente nessa fase da mudança na SES, o que esclarece, de certa maneira, a existência de um nível de resistência, ainda que baixo, de alguns servidores. A resistência é decorrente da ameaça ao *status quo*, uma vez que as pessoas não têm clareza das consequências da mudança e/ou se serão capazes de desempenhar o novo papel a elas propostos (FORD; FORD; MACNAMARA, 2002). Corroborando para o que destacou Ford, Ford e Macnamara (2001), a resistência encontrada na SES se deu, principalmente, na média gerência, por insegurança em relação à perda do cargo e, no nível operacional, por falta de informação. Desse modo, a resistência existente deu-se por desconhecimento dos objetivos da mudança que está sendo implementada e não pela falta de reconhecimento de sua necessidade.

O terceiro resultado, agora referente à fase de implementação da mudança, tem estreita relação com os resultados anteriores. Conforme apontado na literatura, a ausência de participação na etapa do planejamento resulta num baixo envolvimento na fase da implementação da mudança (JONES et al., 2007). Dessa forma, foi detectado na SES que o nível de participação e envolvimento dos servidores no processo de implementação da mudança, principalmente do nível técnico-operacional, foi baixo.

Um fator que contribuiu para isso foi a ausência de uma gestão da mudança, ou seja, de um planejamento prévio de sua implementação. Observou-se que as definições ocorriam ao longo dos acontecimentos. Além disso, percebeu-se que o nível de conhecimento dos objetivos da mudança foi baixo em toda a SES, apesar de ter melhorado ao longo do processo. As pessoas, principalmente do nível técnico-operacional, têm uma visão fragmentada do processo, pois, de um modo geral, elas sabem das metas que devem realizar diretamente, mas desconhecem o resultado que se pretende ao final. Isso também é um fator que dificulta o envolvimento das pessoas na execução do projeto de mudança.

Foi demonstrado ainda que várias práticas consideradas fundamentais por Rodrigues (1994) para induzir o envolvimento e participação na implementação da mudança não foram identificadas na SES: ausência de autonomia para tomada de decisão, de um processo de comunicação frequente e aberto, de um incentivo a comunicação *botton-up* e da indução para formação de grupos para resolução de problemas e proposição de melhorias.

O quarto resultado está relacionado à última etapa do processo de mudança planejada, ou seja, à fase do reforço da mudança, que consiste na divulgação, no curto prazo, dos resultados positivos já alcançados buscando envolver mais os diversos atores na continuidade de sua implementação (WEICK, 1990). Foi constatado na SES que, apesar do nível de envolvimento ter sido considerado baixo, à medida que as pessoas percebiam os resultados positivos, elas resistiam menos e se envolviam mais. Por outro lado, essa divulgação de resultados, internamente, ocorreu de forma não planejada e foi pouco explorada; se isso tivesse sido mais bem trabalhado, facilitaria o processo de implementação e os resultados poderiam ter sido ainda melhores. Em decorrência disso, percebeu-se que os servidores têm mais conhecimento dos resultados que devem alcançar do que dos resultados efetivamente alcançados.

Por fim, o último resultado principal encontrado no presente trabalho diz respeito à análise do processo de tomada de decisão, do trabalho em equipe e de comunicação interna na concepção e implementação da mudança, fatores esses considerados na literatura como

fundamentais para a participação e o envolvimento dos servidores no processo de mudança. (SHADUR et al., 1999).

Aponta-se, na literatura, que uma maior participação na tomada de decisão auxilia na implementação de processos de mudança, pois as pessoas aceitam mais aquilo que sentem, aumentando o comprometimento e a motivação para sua execução (WALDERSEE; GRIFFTHS, 2004). No caso estudado, o modelo de tomada de decisão constatado é *top-down,* constituindo mais um fator que dificultou a implementação da mudança. Além disso, o processo mais participativo resulta em maior qualidade da decisão (RODRIGUES, 1994). Esse foi um dos pontos críticos do processo de concepção da mudança na SES, principalmente porque os atores envolvidos na tomada de decisão, muitas vezes, desconheciam as especificidades da área, não escolhendo necessariamente o melhor caminho e o mais viável para a implementação.

O trabalho em equipe também constitui um fator que induz o envolvimento dos trabalhadores, uma vez que possibilita um aumento da produtividade em decorrência de um maior compartilhamento de melhores maneiras de organizar e realizar as tarefas (SHAPIRO, 2000). Verificou-se que a implementação do Choque de Gestão na SES depende fundamentalmente do comprometimento de diferentes equipes. No entanto, não obstante o trabalho em equipe ter sido reconhecido por todos os níveis hierárquicos como altamente necessário, diferentemente do que se recomenda na literatura, esse fator não ocorreu de forma recorrente e satisfatória na SES, o que também dificultou o processo de implementação da mudança.

Finalmente, a comunicação interna foi apontada na literatura com um papel estratégico para promover o envolvimento e a participação dos atores no processo de implementação da mudança, uma vez que é por meio dela que são conhecidas e compreendidas as razões e os objetivos da mudança pretendida (KLEIN, 1996). O processo de comunicação interna na SES foi demonstrado como altamente ineficiente, uma vez que não há um plano de comunicação estruturado e alinhado à implementação da estratégia; há uma baixa diversidade de ferramentas utilizadas no processo de comunicação existente, limitando-se praticamente ao uso da intranet e de reuniões.

Assim, todos os três fatores definidos na literatura como fundamentais para promover a participação e o envolvimento dos trabalhadores a participação na tomada de decisão, o trabalho em equipe e a comunicação interna não foram realizados de forma satisfatória e eficiente no processo de concepção e implementação da mudança na SES, o que também

explica o baixo nível de participação e envolvimento dos servidores na SES na concepção e implementação da mudança, conforme apontou Shadur et al. (1999).

Se a participação e o envolvimento são apontados, a todo momento, na literatura, como fundamentais no processo de concepção e implementação de um modelo de mudança organizacional e, no caso estudado, foi demonstrado que o nível de participação e envolvimento foi baixo, devem-se ainda explicar, com base na literatura estudada, os resultados exitosos alcançados com a reforma gerencial implementada pelo Choque de Gestão.

No caso estudado, os dados apontam que, após o Choque de Gestão, os resultados entregues à sociedade no âmbito da saúde melhoraram significativamente, prova disso são os resultados satisfatórios dos Acordos de Resultados, em que são avaliados objetivamente indicadores de efetividade, como a taxa de mortalidade infantil, o índice de domicílio com acesso à rede de esgoto e abastecimento de água, a taxa de anos potenciais de vida perdidos. Primeiramente, devem-se relativizar tais resultados. Como demonstrado no estudo realizado pelo BDMG (2002), o cenário em que se encontrava o Poder Executivo estadual era de crise fiscal, com baixíssimo nível de investimento já há alguns anos e sucateamento da máquina administrativa. Assim, uma reforma na dimensão do Choque de Gestão, ainda que com baixo nível de participação e envolvimento dos servidores, provocou, num primeiro momento, uma alta melhora dos resultados entregues à sociedade.

Outro fator apontado por Rezende (2002a) que pode explicar os resultados alcançados é a continuidade da reforma ocorrida no Estado de Minas Gerais, que abrangeu dois mandatos consecutivos do governador.

Além disso, há evidências de que o Choque de Gestão não se limitou a uma modernização do arcabouço jurídico, fator recorrente em reformas gerenciais, também apontado na literatura como uma das razões por seus fracassos (KLIKSBERG, 1986). No Estado de Minas Gerais, a adequação da legislação ao novo modelo de Estado foi conjugada com a introdução de uma série de ferramentas gerenciais para viabilizar, na prática, essa legislação, como: monitoramento intensivo de projetos, definição clara e objetiva da estratégia e acompanhamento de sua implementação via indicadores de resultados, *contratualização* de resultados institucionais, parcerias com a iniciativa privada, remuneração variável, avaliação de desempenho dos servidores, que foram implementadas e tiveram suas metodologias avaliadas e aprimoradas ao longo do processo de mudança, buscando efetivamente o alcance de resultados.

Ademais, há indícios de que o Choque de Gestão mineiro não foi uma replicação de reformas empreendidas em outros governos; essa reforma buscou respeitar as especificidades locais, seguindo as recomendações de Pollit (2004), em que as reformas gerenciais devem ser importadas de forma ativa, ou seja, adaptadas à realidade em que estão sendo implementadas.

Assim, com a realização deste trabalho, foi possível concluir que, o baixo nível de envolvimento e participação dos diferentes níveis hierárquicos no processo de concepção e implementação da mudança não é um fator que inviabiliza o alcance dos objetivos almejados com ela, mas, em sua ausência, dificulta-se significativamente a implementação dessa mudança, que poderia ocorrer de forma mais rápida, mais otimizada e com resultados ainda melhores.

5.2 Resultados secundários

Na realização da pesquisa também foram levantados resultados secundários, que, apesar de não estarem diretamente relacionados à pergunta central, se mostraram relevantes.

Uma observação resultante desta pesquisa e de natureza secundária diz respeito à identificação do modelo de gestão pública adotado no processo de mudança implementado a partir do Choque de Gestão em Minas Gerais. Na literatura estudada, compreenderam-se, em profundidade, as principais tendências e características das reformas ocorridas na administração pública contemporânea. Constatou-se que os governos, de um modo geral, buscam de forma recorrente reformar a máquina pública buscando melhoria em sua *performance* (KETTL, 1998; PREZERWOSKI, 1998). A partir da década de 1980, essas reformas se intensificaram e se universalizaram e foram denominadas como *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP), que buscavam introduzir, na gestão pública, técnicas gerenciais privadas, orientadas por resultados, meritocracia, transparência, responsabilização e para a redução do tamanho do Estado (ABRUCIO, 1997; FERLIE et al., 1999; REZENDE, 2002a).

Verificou-se que, assim como em outros países que aplicaram princípios da NAP, o Estado de Minas Gerais enxergou a reforma gerencial como a alternativa para a solução de suas dificuldades financeiras e fiscais e para a modernização e modificação do padrão de comportamento da Administração Pública estadual.

À semelhança de outras reformas, a primeira fase do Choque de Gestão apresentou iniciativas que promovessem o equilíbrio das contas públicas e paralelamente introduziu uma série de ferramentas gerenciais buscando a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. Nesse sentido, várias ações foram adotadas: adequação da estrutura administrativa; definição de uma carteira de projetos estruturadores, monitorados intensivamente; definição clara e objetiva da estratégia e acompanhamento de sua implementação via indicadores de resultados; reorganização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado; reestruturação das carreiras; implementação da avaliação de desempenho individual; celebração de termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e das Parcerias Público Privada – PPP; *contratualização* de resultados; e remuneração por produtividade. A segunda geração do Choque de Gestão pretendeu consolidar e institucionalizar a reforma realizada, com foco na entrega de resultados para os cidadãos.

Este trabalho demonstrou ainda que a reforma gerencial ocorrida em Minas Gerais, em especial na Secretaria de Estado de Saúde, apresenta características que a aproxima do modelo para eficiência, definido por Ferlie et al. (1999): utilização de ferramentas gerenciais, hierarquização administrativa com a centralização da formulação da estratégia e da tomada da decisão em um órgão central (SEPLAG); otimização de gastos e equilíbrio fiscal; e gestão por resultados.

Outro resultado secundário obtido decorreu da análise do Choque de Gestão à luz dos modelos de mudança organizacional estudados. Ficou em evidência que o foco do processo de mudança organizacional pesquisado foi sendo alterado ao longo do tempo: no início da reforma, o modelo aplicado foi considerado, dentro da classificação proposta por Beer (2003), como processo de mudança orientado para a redução de custos, já que o foco inicial era o equilíbrio das contas públicas; na etapa seguinte, a reforma aproximou-se mais do modelo de mudança orientado para a modificação de processos, uma vez que havia uma maior preocupação com os resultados e com a implementação de ferramentas gerenciais para alcançá-los. A partir da classificação definida por Van de Ven e Poole (2005), apurou-se ainda que o caso estudado é um modelo de mudança planejada.

5.3 Contribuições da pesquisa e sugestões de estudos

A presente pesquisa mostrou-se importante, porque o tema mudança organizacional é recorrente nas organizações e há poucos estudos realizados no âmbito nacional e principalmente no setor público, e porque analisa fatores críticos no processo de implementação da mudança.

Há de se mencionar ainda que o Choque de Gestão em Minas Gerais foi um movimento pioneiro no âmbito de reformas gerenciais no Brasil; assim, a realização deste estudo permitiu compreender, de forma detalhada, como se deu essa reforma, permitindo identificar alguns de seus pontos críticos e os avanços com ela alcançados. É possível, pois, obter lições a partir do ponto de vista empírico sobre a reforma de Estado, o que pode contribuir sobremaneira para que outros entes federados aprendam e o próprio estado de Minas Gerais reaprenda com a própria reforma, e evite ou amenize os fatores críticos aqui identificados.

A reforma gerencial está na agenda atual de grande parte dos estados e municípios brasileiros. Este estudo trouxe uma contribuição teórica no que se refere ao tema mudança organizacional e Nova Administração Pública, demonstrando a importância de se envolver e induzir a participação de todos os níveis organizacionais, desde a concepção do processo de mudança e em todas as fases de implementação. Como foi verificado nos resultados apresentados, o baixo envolvimento dos servidores explica, de certa maneira, as dificuldades encontradas no processo de implementação e no alcance dos objetivos propostos com a reforma. O estudo também demonstrou a importância de se fazer a gestão da mudança e ter um planejamento sistemático e crítico de todo o processo.

Enfim, a realização deste estudo de caso permite uma generalização teórica, ou seja, sua replicação fundamentada, já que possibilita uma releitura para outros estudos de casos de mesma natureza.

5.4 Limitações do estudo e pesquisas futuras

Uma primeira limitação deste estudo diz respeito ao próprio momento histórico em que ele ocorreu, já que a reforma gerencial em Minas Gerais é muito recente e, por isso, não há dados comparáveis, bem como séries históricas de resultados, dificultando sua análise. Além disso, o fato de o Choque de Gestão ter sido pioneiro no âmbito nacional no que diz respeito a reformas gerenciais, não há estudos empíricos de mesma natureza sendo realizados ainda em outros locais, o que impossibilita a comparação dos resultados obtidos.

Ademais, em razão do tempo disponível e do tamanho e complexidade do Poder Executivo Estadual, a realização deste trabalho limitou-se a um único caso estudado. Não obstante o caso escolhido poder ser considerado representativo de todo o Poder Executivo Estadual, uma vez que a SES tem uma estrutura complexa, regionalizada e com um número significativo de servidores, é preciso prudência ao generalizar os resultados alcançados. Na possibilidade de se terem estudado mais casos, haveria comparabilidade dos dados obtidos e os resultados seriam mais robustos.

Para trabalhos futuros, sugere-se a realização de pesquisa no mesmo sentido em organizações em que houve a participação e o envolvimento de servidores no processo de mudança, para uma análise comparativa dos resultados obtidos.

Sugere-se ainda a análise da mudança implementada sob a perspectiva de outros fatores críticos na implementação de reformas, apontados na literatura, como, por exemplo, o papel da liderança, o papel da cultura organizacional do Estado, os mecanismos de incentivos oferecidos. Por fim, uma outra sugestão de tema para investigação futura é estudar o processo de participação e envolvimento dos servidores em outros estados que implementaram a reforma gerencial posteriormente ao Estado de Minas Gerais, buscando uma comparabilidade dos resultados e se houve aprendizado com os casos já implementados.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. Pesquisa em ciências sociais. In: HIRANO, S. (Org.). **Pesquisa Social**: projeto e planejamento. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. Cadernos ENAP, n. 10, Brasília, 1997.

ANDREWS, J; CAMERON, H.; HARRIS, M. All change? Managers' experience of organizational change in theory and practice. **Journal of Organizational Change Management**, v. 21, n. 3, p 300-314, 2008.

ARGYRIS, C. Good Communication That Blocks Learning. **Harvard Business Review**, p.77-85, jul./ago.1994.

BARNETT, W. P.; CARROL, G. R. Modeling internal organizational change. **Annual Review Sociology**, v. 21, p. 217-236, 1995.

BARON, R. A.; GREENBERG, J. **Behavior in organizations: understanding and managing the human side of work**. 3. ed. Londres: Allyn and Bacon, 1989.

BARZELAY, M. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of Califonia Press, 2001.

BAZILLI, R. R. **Organizações da sociedade civil de interesse público:** nova modalidade de parceria. Revista dos Tribunais, v. 779, n. 89, p.82, 2000.

BAUER, M.; GASKELL, G.; ALLUM, N. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis. Vozes, 2002.

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Minas Gerais do Século XXI. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BEER, M. EISENSTAT, R. A. The Silent Killers of Strategy Implementation and Learning. **Sloan Management Review**, v. 41, n. 4, p. 29-40, 2000.

BEER, M.; NOHRIA, N. (Ed.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000. 507 p.

BEER, M. (Org.) **Gerenciando mudança e tradição**. Rio de janeiro: Record, 2003. 165 p.

BISHOP, J. W.; SCOTT, K. D.; BURROUGHS, S. M. Support, Commitment, and Employee: outcomes in a team environment. **Journal of Management**, v. 26, n. 6, p. 1113–1132, 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 5 maio 2000.

CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. Identidade organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 6-17, 1997.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração.** Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. São Paulo: Bookman, 2005.

CUNHA, M. P.; REGO, A. **As duas faces da mudança organizacional**: planejada e emergente. Lisboa: Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa, 2002. *Working paper.*

DIAS, C. **Pesquisa qualitativa – características gerais e referências**, maio 2000. Disponível: em http://www.geocities.com/claudiaad/qualitativa.pdf. Acesso em: 18 out. 2008.

DUARTE, K. Acordo de Resultados. In: VILHENA, R. MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C.C. From old public administration to new public management. **Public money and management**, v. 14, n. 2, p.9-16, 1994.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. Standford University. **Academy of Management Review**, Standford, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova Administração Pública em ação.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

FICHMANN, A. **A implementação de estratégias – identificação e análise de problemas**. 1987. 190 F. Tese (Livre-docência) Universidade de São Paulo, São Paulo.

FORD, J. D.; FORD, L. W.; McNAMARA, R. T. Resistance and the Background Conversations of Change. **Journal of Organizational Change Management**, v.15, n.2, p. 105-121, 2002.

FORD, J. D. FORD, L. W. The Role of Conversations in Producing Change in Organizations. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p.541-570, 1995.

FREDERICKSON, G. H. **The public administration theory primer**: essentials of public policy and administration. Cambridge: Unversity of Cambridge, 2003.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. **A metodologia qualitativa em estudos organizacionais.** In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 3, 2004., Atibaia. **Anais...** Atibaia, 2004.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GREENWOOD, E. **Metodos principales de inverigación social empírica**. In: Metodologia de la investigación social. Buenos Aires, Paidós, 1973.

GUZZO, R. A.; DICKSON M. W. Teams In Organizations: Recent Research on Performance and Effectiveness. **Annual Review Psychology**, p. 307–338, 1996.

HAMBRICK, D. C; CANNELLA, A. A. Strategy Implementation as Substance and Selling. **The Academy of Management Executive**, v. 3, n. 4, p. 278-285, 1989.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.** Disponível em: <lhttp://www.portalbrasil.net/ipca.htm> Acesso em: 14 set. 2009.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly,** Cornell University, v. 24, n. 3, p. 602-611, 1979.

JONES, L. WATSON, B.; HOBMAN, E.; BORDIA, P.; GALLOIS, C.; CALLAN, V. J. Employee perceptions of organizational change: impacto f hierarquical level. **The Leadership & Organization Development Journal**, v. l29, n. 4, p. 294-316, 2008.

KAUFMAN, H. **The limits of Organizational Change**. New Brunswick: Transaction Publishers. 1995.

KETTL, D. A revolução global: a reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KLEIN, S. M. A management communication strategy for change. **Journal of Organizational Change Management**, v. l9, n. 2, p. 32-46, 1996.

KLIKSBERG,G. B. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**. Rio de Janeiro: Ed. Cortez, 1986.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINES, R. Influence of participation in strategic change: resistance, organizational commitment and change goal achievement. **Journal of Change Management**, v. 4, n. 3, p. 193-215, 2004.

MARINI, Caio. MARTINS, H. F. **Um governo matricial**: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. IX Congresso del CLAD, 2004. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - texto 0049617>. Acesso em: 20 jan. 2009.

MARTINELLI, D. P.; VICHI, M. C. **Administrando a transformação organizacional**: em busca da organização de alto desempenho. In: XXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: EnANPAD, 1999.

MELO, F. C. S. NEVES, F. S. **O Estado para resultados em Minas Gerais**: inovações no modelo de gestão. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 2007. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 22 jan. 2009.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 31 jul. 2003c. p.1. col.2.

MINAS GERAIS. Constituição 1989. Emenda à Constituição Estadual n. 57, de 15 de julho de 2003. Altera os art. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§ 1º e 2º do art. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os art. 112 a 121 ao ato das disposições constitucionais transitórias. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 26 jul. 2003a. p. 23. col. 3.

MINAS GERAIS. Decreto n. 36.829, de 27 de abril de 1995. Reajusta símbolos de vencimento e dos proventos do pessoal civil e militar do poder executivo, nos casos que menciona, e da outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 28 abr. 1995. p. 4. col.2.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.267 de 15 de abril de 2003. Regulamenta a expedição de título declaratório de apostilamento a que se referem à Lei nº 9.532, de 30 de dezembro de 1987, e a Lei n. 13.434, de 30 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 31 jul. 2003e. p. 1. col. 1.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais,** 26 de janeiro de 2007a.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 127, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 27 jan. 2007b. p.13. col.1.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 41, de 7 de junho de 2000. Dispõe sobre a instituição da parcela remuneratória complementar (PRC), devida a título de abono, para os servidores dos quadros de pessoal da administração direta, das autarquias e fundações públicas, inclusive inativos. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 8 jun. 2000. p.1. col.1 .

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 38 de 26 de setembro de 1997. Dispõe sobre o ajustamento da remuneração e dos proventos dos servidores da ativa e inativos de quadros do pessoal civil e militar do poder executivo, que menciona, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 27 set. 1997. p.1. col. 1.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.462, de 13 de janeiro de 2005. Institui as carreiras do grupo de atividades de saúde do Poder Executivo. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 14 jan. 2005. p. 5. col. 2.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 31 jul. 2003f. p. 19. col. 1.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.693, de 30 de julho de 2003. Institui o adicional de desempenho - ADE , no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 31 jul. 2003d. p. 19. col. 1.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2003b. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp >. Acesso em: 12 jul. 2009.

MONTEIRO C. D.; VENTURA, E. C.; CRUZ, P. N. Cultura e mudança organizacional: em busca da compreensão sobre o dilema das organizações. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 8, p.69-80, 1999.

NADLER, D. Concepts for the Management of Organization Change. In TUSHMAN, M. L.; O'REILLY, C., NADLER, D. **The Management of Organizations**, New York: Harper Collins, 1989.

NASCIMENTO, K. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, 1º sem. 1967.

NICKSON, A. **Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management**. In CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAI SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**,** Caracas, Oct. 2002. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 22 jan. 2009.

NUTT, P.; BACKOFF, R. A transformação das organizações contemporâneas. In: CUNHA, M.P.; FONSECA, J.M. (Ed.). **Empresas, caos e complexidade**: gerindo à beira de um ataque de nervos. Lisboa: RH-Editora, 2001. p. 205-239.

OBADIA, I. J.; VIDAL, M. C. R.; MELO, P. F. F. Uma Abordagem adaptativa de intervenção para mudança organizacional. **Gestão e Produção** (UFSCar), v. 14, n. 1, p. 125-138, jan./abr. 2007.

ORLIKOWSKI, W. J**.** Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective. **Information system research**, v. 7, n. 1, p. 63-92, mar. 1996.

PEREIRA, L.C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b. p. 237-270.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**.** In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.) **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasil. Brasília: Ed. UnB, 1999. p. 17-62.

PETTIGREW, A. M. A **Cultura das Organizações é Administrável?** In: FLEURY, M. T. L. FISCHER, R. M. **Cultura e Poder nas Organizações**, São Paulo: Atlas, 1992. p. 145-153.

PETTIGREW, A.M. **Longitudinal Field Research on change: theory and practice. Organization Science**, v. l1, n. 3, p. 267-292, ago. 1990.

PFEFFER, J. **Managing with power: politics and influence in organizations.** Boston, Massachusetts: Harvard, Business School Press, 1994.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

POLLIT, C. **From there to here, from now till then:** buying and borrowing public management reforms. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5 nov. 2004. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 22 jan. 2009.

PRZERWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent* x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RAPS, A. Implementing strategy. **Strategic Finance**, v. 85, n. 12, 2004.

REIS, A. A. **Avaliação das Contas do Governo do Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005:** uma busca por iniciativas de ajuste fiscal. 2006. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, F. L. LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002a. p. 163-207.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 53, n. 3, jul./set. 2002b.

ROBINS, S. P**. Comportamento organizacional.** São Paulo: Prentice Hall, 9. ed., 2002.

RODRIGUES, C. A. Employee Participation and Empowerment Programs Problems of Definition and Implementation. **Empowerment in Organizations**, v. 2, n. 2, p. 29-40, 1994.

SELDIN, R.; RAINHO, M. A. F.; CAULLIRAUX, H. M. O Papel da cultura organizacional na implantação de sistemas integrados de gestão - uma abordagem sobre resistência à mudanças. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2003, Ouro Preto. **Anais...** ENEGEP, 2003.

SEPLAG Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Boletim do Sistema de Administração de Pessoal – SISAP**. Belo Horizonte, junho de 2009a.

SEPLAG Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Compilação da Legislação da Secretaria de Estado de Saúde. Belo Horizonte. 2009 b. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>Acesso em: 20 jul. 2009b.

SEPLAG Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Organograma da Secretaria de Estado de Saúde. Belo Horizonte, 2009 c.

SEPLAG Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatórios de Avaliação do Acordo de Resultados da SES.** Disponível em: <www.acordoderesultados.mg.gov.br> Acesso em: 20 jul. 2009d.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**, 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1997, 2000. p. 79-99.

SCHEIN, E. H. **The clinical perspective in fieldwork.** Newbury Park, CA.: San Francisco, 1987.

SHADUR, M. A.; KIENZLE, R.; RODWELL, J. J. The relationship between organizational climate and employee perceptions of involvement. The importance of support. **Group Organization Management**, v. 24, p 479-503, 1999.

SHAPIRO, G. Employee involvement: opening the diversity Pandora's Box? **Personnel Review**, v. 29, n. 3, p. 304-323, 2000.

SILVA, J.; BAYAÃO, F.; NEVES, F.; MEIRELES, L. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A Reestruturação de Carreiras. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.

SOY, S. K. **The Case Study as a Research Method.** University of Texas. 1997. Disponível em: <http://www.gslis.utexas.edu?~ssoy/useusers/1391d1b.htm>. Acesso em: 18/10/2008.
STRUBLER, D. C.; YORK, K. M. An Exploratory Study of the Team Characteristics Model Using Organizational Teams. **Small Group Research**, v. 38, n. 6, p 670-695, 2007.

VAKOLA, M.; NIKOLAOU, I. Attitudes towards organizational change. What is the role of employees' stress and commitment? **Employee Relations**, v. 27, n. 2, p 160-174 2005.

VAN DE VEN, A. H.; POOLE, M. S. Alternative Approaches for Studying Organizational Change. **Organization Studies**, v. 26, p. 1377-1404, 2005.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VUUREN, M.; ELVING, W. J. L**.** Communication, sensemaking and change as a chord of three strands Practical implications and a research agenda for communicating organizational change. **Corporate Communications: An International Journal**, v. 13, n. 3, p. 349-359, 2008.

XAVIER, R. O.; DIAS, S. M. C. **Avaliando a mudança**: a percepção dos gerentes sobre o comportamento organizacional numa empresa recém-privatizada**.** In: XXVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002, Salvador - BA. **Anais** do XXVII ENANPAD, 2002.

WALDERSEE, R.; GRIFFITHS, A. Implementing change: matching implementation methods and change type. **The Leadership & Organization Development Journal,** v. 25, n. 5, p. 424-434, 2004.

WEICK, K. E. Technology as equivoque: sensemaking in new technologies. In: GOODMAN, P. S.; SPROUL, L.; AMENTA, E. (Ed.) **Technology and Organizations.** São Francisco: Jossey-Bass, 1990. p. 1-44.

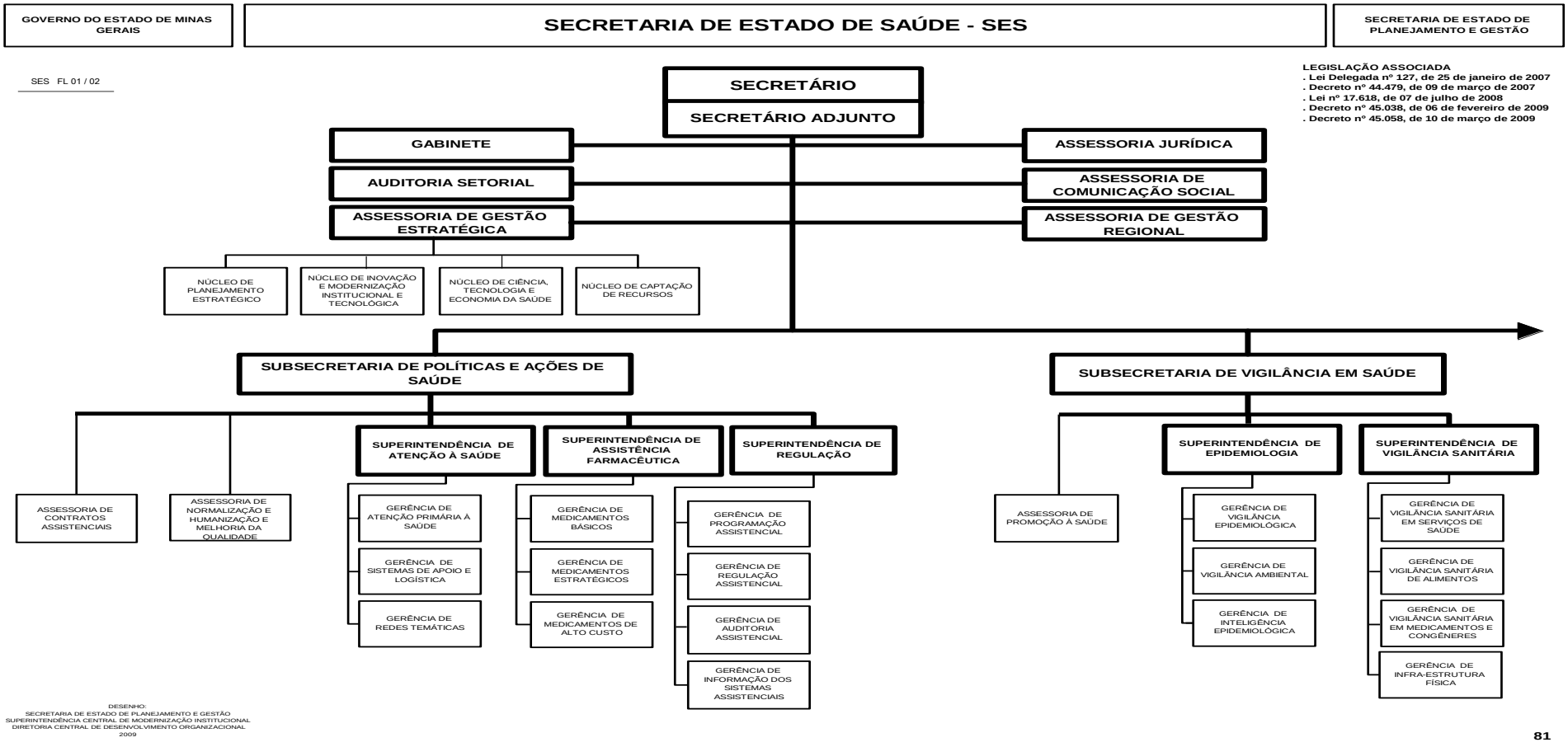
WOOD JUNIOR, T. **Mudança organizacional**: introdução ao tema. In: WOOD Jr., T. (Org.) **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

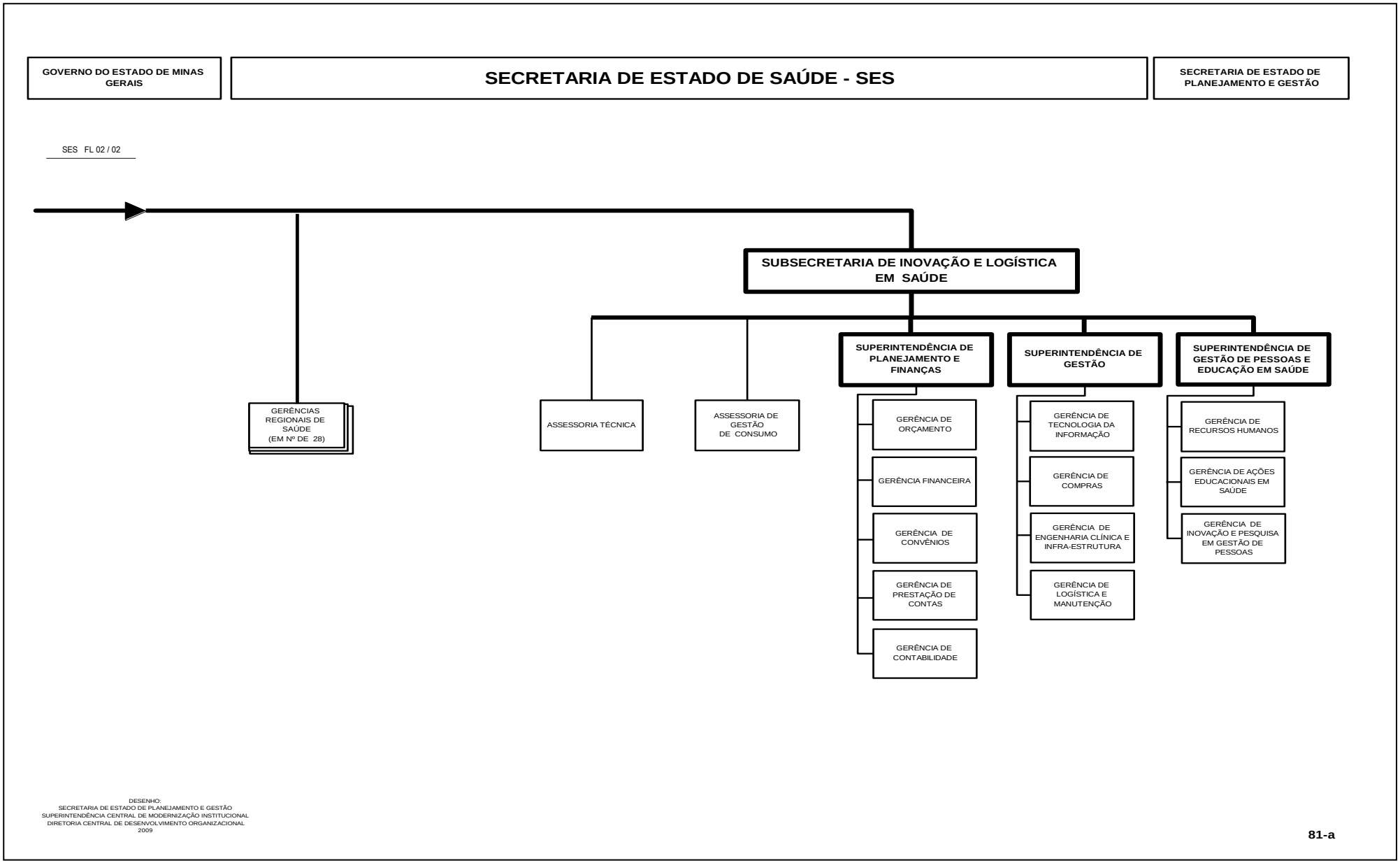
YIN, R. K. The Case Study Crisis: some answers. **Administrative Science Quartely.** Cornell University, v. 26, p. 58-65, 1981.

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

ANEXOS

ANEXO A – Organograma da SES





Fonte: SEPLAG, 2009c.

ANEXO B – Roteiro de entrevista realizada com servidores dos diversos níveis hieráquicos da SES

Roteiro de Entrevista

Parte 1: Planejamento do Processo de Mudança

1. Análise do entrevistado sobre a necessidade da mudança
2. Percepção dos principais objetivos da 1ª Geração do Choque de Gestão
3. Percepção dos principais objetivos da 2º Geração que está em fase de implementação
4. Planejamento (concepção) do Choque de Gestão – qual o nível de participação da sua secretaria (falar sobre os atores envolvidos – gabinete, média gerencia e servidores -, condução do processo, nível de participação no processo decisório).
5. Como foi o planejamento da implementação do Choque de Gestão na secretaria. (falar sobre os atores envolvidos – gabinete, média gerência e servidores -, condução do processo, nível de participação no processo decisório).
6. Em relação à participação e envolvimento dos servidores: falar dos aspectos positivos e negativos encontradas no planejamento do processo de mudança. Se houver diferenciação entre a 1ª e a 2ª geração, fazer a análise em separado.

Parte 2: Implementação do Processo de Mudança

7. Explicar o processo de implementação do Choque de Gestão na secretaria. Fazer avaliação dos aspectos positivos e negativos.
8. Qual o nível de participação e envolvimento do gabinete/ média gerência/ servidores no processo de implementação da mudança e qual o papel que cada um desempenhou?
9. Explicar como o ambiente organizacional e as pessoas foram preparadas para a implementação da mudança
10. Avaliar o nível de resistência da implementação nos diversos níveis organizacionais (gabinete, média gerência e equipe técnico-operacional)
11. Avaliar o nível de conhecimento da mudança (planejamento, implementação e resultados) pelos diversos níveis organizacionais (gabinete, média gerencia e equipe técnica-operacional)

12. Explicar se houve algum tipo de participação na tomada de decisão no processo de implementação da mudança e como funciona (quem participa, qual o processo, ferramentas utilizadas).

13. Se existe algum estímulo ao trabalho em equipe no processo de mudança organizacional, como se deu, aspectos positivos e negativos (analisar em todos os níveis organizacionais).

14. Como se dá o processo de comunicação da mudança organizacional na sua secretaria (plano de comunicação, principais ferramentas, forma de condução, facilidade de acesso a informação, canais de comunicação)? Vc o considera eficiente? O que mais poderia estar sendo feito?

15. Explicar o processo de divulgação interna dos resultados alcançados com a mudança organizacional

16. Fazer uma avaliação sobre o Choque de Gestão.

ANEXO C Questionário aplicado aos servidores da média gerência e do nível operacional da SES

Pesquisa sobre a participação e o envolvimento do servidor no Choque de Gestão.

Prezado (a) Servidor (a),

Esta pesquisa está sendo desenvolvida com o objetivo **exclusivamente acadêmico** sob a responsabilidade da Pontifícia Universidade Católica.

- Não existem respostas certas ou erradas, o importante é que você dê sua opinião.
- Suas respostas serão anônimas. Não escreva seu nome em qualquer lugar do questionário.
- Responda com toda sinceridade às questões propostas..

Obrigada pela sua colaboração!

Fernanda de Siqueira Neves
Mestranda em Administração/PUC

José Márcio de Castro
Professor PUC / Orientador

PARTE 1 - Leia as perguntas abaixo e responda marcando um X em apenas uma alternativa.

Qual é o seu maior nível de escolaridade?
( ) 1º grau incompleto
( ) 1º grau completo
( ) 2º grau incompleto
( ) 2º grau completo
( ) Superior incompleto
( ) Superior completo
( ) Pós-graduação
( ) Mestrado/doutorado

Você trabalha na:
( ) Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde
( ) Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde
( ) Outro setor da SES

Você responde por alguma superintendência, gerência ou coordenação?

( ) Sim
( ) Não

Há quanto tempo você trabalha na SES organização?
( ) Menos de 1 ano
( ) de 1 a 5 anos
( ) de 6 a 10 anos
( ) de 11 a 15 anos
( ) de 16 a 20 anos
( ) mais de 20 anos

PARTE 2: Leia as afirmativas e responda marcando com um X na nota que corresponde à sua avaliação

	Escala de avaliação →	**1 Muito baixo**	**2 Baixo**	**3 Indiferente**	**4 Alto**	**5 Muito alto**	**0 Não se aplica/não tenho conhecimento**
1.	Como você avalia a necessidade do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
2.	Como você avalia o nível de participação do Gabinete da SES no planejamento do Choque de Gestão?	1	2	3	4	5	0
3.	Como você avalia o nível de participação da sua chefia imediata no planejamento do Choque de Gestão?	1	2	3	4	5	0
4.	Como você avalia o seu nível de participação no planejamento do Choque de Gestão?	1	2	3	4	5	0

5.	Como você avalia a participação e envolvimento do Gabinete na implementação (execução) do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
6.	Como você avalia a participação e envolvimento da sua chefia imediata na implementação do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
7.	Como você avalia a sua participação e envolvimento na implementação do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
8.	Qual a importância do trabalho em equipe para a implementação do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0

	Escala de avaliação →	**1 Muito baixo**	**2 Baixo**	**3 Indiferente**	**4 Alto**	**5 Muito alto**	**0 Não se aplica/não tenho conhecimento**
9.	Qual o seu nível de conhecimento dos objetivos do Choque de Gestão?	1	2	3	4	5	0
10.	Qual o seu nível de conhecimento dos objetivos do desdobramento do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
11.	Qual o seu nível de conhecimento do Acordo de Resultados da SES?	1	2	3	4	5	0
12.	Qual o seu nível de conhecimento das metas da sua unidade de trabalho no acordo de resultados?	1	2	3	4	5	0
13.	Qual o seu nível de conhecimento dos resultados já alcançados pela SES no Choque de Gestão?	1	2	3	4	5	0

	Escala de avaliação →	**1 Ruim**	**2 Regular**	**3 Bom**	**4 Muito bom**	**5 Ótimo**	**0 Não se aplica/não tenho conhecimento**
14.	Como você avalia o processo de implementação (execução) do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
15.	Como você avalia o processo de comunicação interna na SES?	1	2	3	4	5	0
16.	Como você avalia o trabalho em equipe na SES?	1	2	3	4	5	0
17.	Como você avalia os resultados do Choque de Gestão na SES?	1	2	3	4	5	0
18.	Como você avalia os resultados do Choque de Gestão no Estado?	1	2	3	4	5	0

19. Enumere de acordo com a utilização os seguintes canais de comunicação na SES. Coloque 0(zero) para aqueles que não são utilizados, 1 (um) para aqueles que são pouco utilizados e 2 (dois) para aqueles utilizados com muita frequência.

( ) intranet ( ) chefia imediata ( ) internet ( ) cartazes

( ) jornalzinho interno ( ) seminários/ apresentações ( ) colegas de trabalho

( ) reuniões ( )outros _____