

SISTEMAS POLÍTICOS NA VIDA ORGANIZACIONAL: INTERESSES, CONFLITO E PODER NO PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

Paulo Henrique Ramos **MEDEIROS**

Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB)
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU)
paulohr@tcu.gov.br

Eda Castro Lucas De **SOUZA**

Doutora em Sociologia pela UnB e pela Faculdade Latina Americana de Ciências Sociais (FLACSO), com estágio na École Nationale d'Administration – ENA, em Paris, França, e no Instituto Nacional de Administração Pública – INAP, em Madri, Espanha.

Mestre em Educação pela UnB
Professora-adjunta da UnB, pesquisadora do CNPq e consultora da CAPES
edalucas@unb.br

Resumo

Neste artigo, analisou-se em que medida a “metáfora de sistemas políticos” proposta por Morgan (1996) foi observável na equipe responsável pelo Programa da Qualidade do Serviço Público, no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foram investigados os interesses dos gestores envolvidos nessa equipe, quais conflitos eram gerados pelos diferentes interesses envolvidos e como o poder era usado para dirimir tais conflitos. As principais conclusões foram que não havia conflitos na equipe, apenas problemas rotineiros que não levavam à formação de coalizões ou lutas de poder, e que a tomada de decisão estaria concentrada nos níveis hierárquicos superiores, mas susceptível de participação pelo pessoal da base da pirâmide hierárquica. Identificados os interesses e conflitos existentes, além do uso do poder, pode-se afirmar que foram perfeitamente visíveis as características da metáfora de sistemas políticos na organização estudada.

Palavras-chave: Interesses – Conflito – Poder – Sistemas Políticos – Coalizões – Programa da Qualidade do Serviço Público.

Abstract

The article analysed to what extent the “political systems metaphor” proposed by Morgan (1996) was observed in the team responsible for the Quality in Public Service Program, conducted by the Ministry of Planning, Budget and Management. The interests of the staff involved in the team were investigated, along with conflicts generated by those interests and how power was used to solve those conflicts. The main conclusions were that there was no real conflict in the team, just routine problems that were unable to lead to the formation of coalitions or power fights, and that the decision making process was concentrated at the higher echelons. Upon identification of the existing interests and conflicts, besides the use of power, it can be stated that the political systems metaphor characteristics were perfectly visible in the studied organization.

Keywords: Interests – Conflict – Power – Political Systems – Coalitions – Quality in Public Service Program.

1 Introdução

Os governos contemporâneos, imersos no discurso da Nova Administração Pública (BARZELAY, 2001), cada vez mais dependem de servidores públicos e demais colaboradores preparados para enfrentar desafios em um mundo complexo e globalizado, no qual os cidadãos passam a ser importantes atores na formulação, implementação e sobretudo, avaliação dos serviços colocados à sua disposição (MATIAS PEREIRA, 1999). Assim como vem ocorrendo há décadas com o setor privado, também as organizações públicas vêm se deparando com questões relacionadas à mudança e à inovação (GUIMARÃES et al., 2001), que no caso do setor público podem ser direcionadas para ações que valorizem a qualidade no atendimento e o foco no cidadão.

A aludida complexidade a ser enfrentada pela Administração Pública contemporânea pode levar a conflitos de interesses entre seus próprios integrantes, considerando o modo de funcionamento da burocracia estatal e seu respectivo processo decisório, baseado, sobretudo, nos princípios racionais weberianos, especialmente na autoridade legal (WEBER, 1964). Em tais casos, o uso do poder faz-se necessário, para que haja a resolução dos problemas resultantes do embate de forças entre os *stakeholders* atuantes no processo (MORGAN, 1996).

Morgan (1996) afirma que as organizações podem ser vistas como “sistemas de governo”, que variam de acordo com os princípios políticos empregados ou ainda, com o ponto de vista de quem define as regras de autoridade, poder e relações superior-subordinado. A utilidade dessa “metáfora política” estaria em reconhecer a organização como um “ser” intrinsecamente político, pois nela conviveriam pessoas com interesses diversos e conflitantes.

Os gestores governamentais participam desse processo político – no sentido de conciliação de interesses numa arena conflitiva – ganhando

relevo portanto, o estudo de como esses atores se relacionam nas organizações públicas responsáveis pela consecução dos programas governamentais. Nesse ambiente, convivem pessoas com interesses distintos, podendo acarretar conflitos que forcem a utilização do poder, de modo a resolver impasses no direcionamento das ações a serem efetivadas. A metáfora de “sistemas políticos” (MORGAN, 1996) pode portanto, auxiliar nessa investigação.

No Brasil, encontram-se a cargo do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão as ações que buscam fazer com que a organização pública passe a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública e, em função disso, que a avaliação do desempenho institucional somente seja considerada aceitável se incluir a satisfação do cidadão como item de verificação. Para cumprir essa missão, foi inserido no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 o programa denominado “Qualidade no Serviço Público” (PQSP), cabendo ao citado ministério o direcionamento de suas ações. Considerando os aspectos políticos envolvidos na atuação dos gestores do MPOG - especificamente aqueles envolvidos com o Programa da Qualidade no Serviço Público –, procurou-se estudar a organização responsável na estrutura do governo brasileiro pela execução desse programa, tendo em vista os pressupostos teóricos propostos por Morgan (1996) em sua metáfora sobre sistemas políticos.

O presente trabalho propõe-se, então, à investigação do seguinte problema: *em que medida é observável a metáfora de “sistemas políticos” na equipe responsável pelo Programa da Qualidade do Serviço Público, no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão?* Serão investigados quais são os interesses dos gestores envolvidos na equipe responsável pelo programa, quais conflitos são gerados pelos diferentes interesses envolvidos e como o poder é usado para dirimir tais conflitos.

2 Objetivo

A pesquisa tem como objetivo geral identificar quais são os *interesses* dos agentes envolvidos nas ações do PQSP, no âmbito da equipe que gerencia o programa no MPOG, procurando verificar como os gestores de cada nível hierárquico exercem *poder* sobre seus subordinados, visando dirimir possíveis *conflitos* resultantes da divergência entre os interesses identificados. Com isso, pode-se chegar a conclusões sobre o reconhecimento de aspectos propostos por Morgan (1996), em sua metáfora de “sistemas políticos”, na organização estudada.

A partir desse objetivo geral, a pesquisa tem os seguintes objetivos específicos:

- a) mapear os *interesses* dos gestores (agrupados por nível hierárquico), tanto no nível pessoal como no nível organizacional, procurando identificar se há convergência de interesses em torno de “organizações informais” dentro da equipe do programa;
- b) verificar a existência de *conflitos* decorrentes da divergência de interesses entre os membros da equipe do PQSP, identificando (1) a causa das divergências e (2) como tais conflitos são solucionados;
- c) em termos do uso do *poder*: (1) averiguar o funcionamento do processo decisório no âmbito da equipe responsável pelo programa; (2) investigar a percepção dos entrevistados sobre o estilo de administrar de seus superiores hierárquicos, quanto ao uso do poder, e sobre a visão que os gerentes têm de seus subordinados; e (3) verificar se há coalizões na organização, formadas por grupos de indivíduos com interesses comuns, investigando quais seriam os interesses dessas coalizões, além da existência de algum tipo de “luta de poder” na organização.

3 O Programa da Qualidade no Serviço Público

3.1 Histórico, objetivos e situação atual do Programa

Desde 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, vêm-se desenvolvendo na administração pública brasileira ações cujo propósito é transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão e não apenas com os seus processos burocráticos internos (BRASIL, 2002). Nessa época, o foco era a sensibilização e a capacitação de funcionários de organizações públicas para a melhoria da qualidade dos processos de trabalho.

Em 1997, o subprograma setorial para a administração pública do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade é desmembrado deste e passa a adquirir status de Programa com o nome de Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. Na mesma ocasião, ocorre também uma mudança de enfoque, no qual o Programa passa de um foco específico na orientação de melhoria de processos, para um foco mais amplo voltado para a melhoria da gestão da organização como um todo.

A partir de 1999, as ações de melhoria da qualidade nos serviços públicos passaram a ter um foco externo, visando a qualidade dos serviços e a satisfação do cidadão. Com esse novo direcionamento, implantou-se o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), cuja base é uma rede de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos mobilizados para a promoção da melhoria da gestão no setor público. Sua principal missão é implantar a gestão pública por resultados na Administração Pública Brasileira, com a finalidade de transformar o setor público em benefício do cidadão.

Os grandes objetivos do programa são (BRASIL, 2002): (1) apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase

na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados, e (2) promover o controle social.

Em termos de estrutura interna, o programa se subdivide em três áreas de atuação:

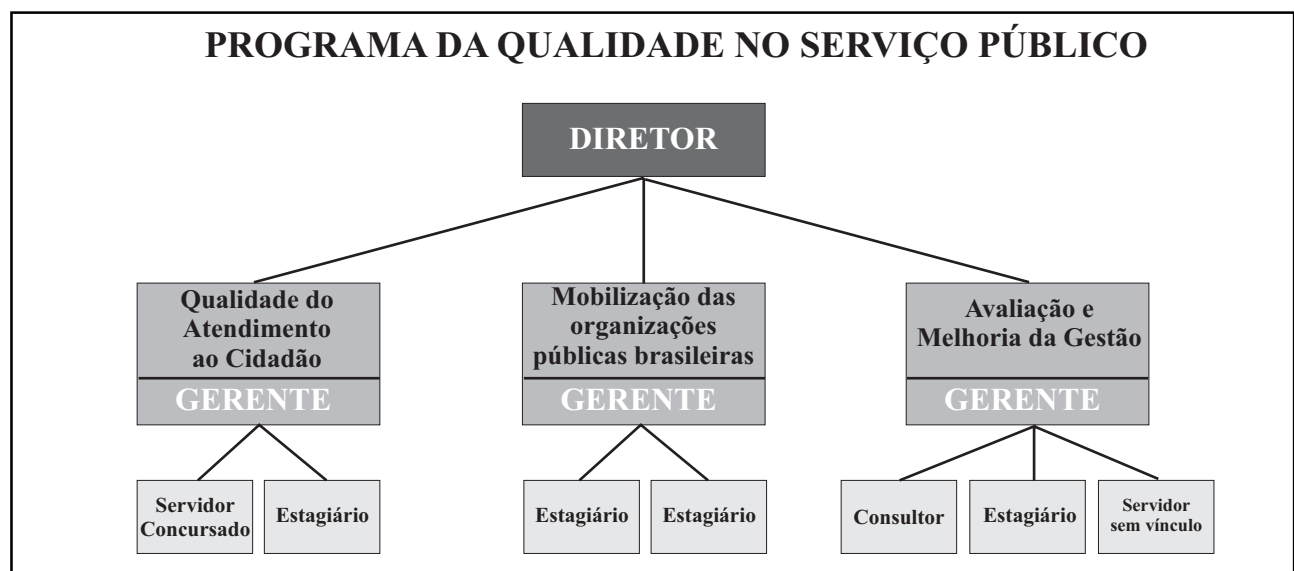
- a) *Qualidade do Atendimento ao Cidadão*: visa orientar as organizações públicas brasileiras no estabelecimento dos padrões de qualidade do atendimento ao cidadão e na realização de pesquisa de satisfação do usuário de serviços públicos;
- b) *Mobilização das Organizações Públicas Brasileiras*: procura estimular, orientar e apoiar as organizações públicas na implementação de ações de melhoria baseadas no Modelo de Excelência em Gestão Pública;
- c) *Avaliação e Melhoria da Gestão*: efetua o reconhecimento das organizações públicas brasileiras engajadas no processo de melhoria contínua da gestão por meio do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

3.2 A organização estudada

No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Secretaria de Gestão (SEGES) é a unidade responsável pela elaboração, proposição, coordenação e apoio à execução de programas e projetos de reforma e modernização do aparelho do Estado, voltados, entre outros propósitos, para a análise e a proposição de parâmetros para subsidiar a avaliação de desempenho de órgãos e atividades.

Um dos quatro programas geridos pela SEGES, que seguem os citados propósitos, é o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP). A estrutura organizacional na SEGES prevê um diretor para esse programa, tendo esse gestor, sob seu comando, três gerentes para assessorá-lo. Cada gerente, por sua vez, conta com duas a três pessoas para auxiliá-lo, podendo ser servidores – concursados ou sem vínculo –, consultores ou estagiários contratados. Conforme se depreende da estrutura organizacional apresentada na Figura 1, o PQSP conta, no total, com uma equipe de 11 pessoas para desenvolver suas ações, podendo esse número variar com

Figura 1 - Estrutura organizacional do Programa da Qualidade no Serviço Público – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Fonte: SEGES/MPOG

4 Marco teórico

A fim de melhor compreender os processos organizacionais, Morgan (1996) propõe uma classificação das organizações em termos de metáforas, comparando-as a máquinas, organismos vivos, cérebros, culturas, prisões psíquicas, fluxos e transformações, instrumentos de dominação e, o foco de estudo do presente trabalho, sistemas políticos. Ao se interpretar as organizações a partir de metáforas, pode-se melhorar a habilidade de “ler e interpretar” o mundo organizacional (MORGAN, 1996).

Morgan (1996) deixa claro que as teorias e explicações da vida organizacional são baseadas em metáforas que levam o leitor a uma visão e compreensão das organizações de formas específicas, embora sejam incompletas. As metáforas – compreensão de um fenômeno a partir da experiência de outro – podem ajudar o gerente a administrar e planejar organizações de formas não-pensadas como possíveis anteriormente, dada a dificuldade desse processo. Esse ganho na compreensão deve ser levado em conta caso se considere as organizações como fenômenos complexos e paradoxais que podem ser visualizados de muitas maneiras diferentes.

A metáfora política focaliza os diferentes conjuntos de (1) *interesses*, (2) *conflitos* e jogos de (3) *poder* que moldam as atividades organizacionais, o que auxilia no conhecimento da dinâmica política do dia-a-dia da organização, a partir do processo de como as pessoas se engajam na política. Reconhece-se, portanto, a organização como um sistema de governo e, ainda, como um sistema de atividade política (MORGAN, 1996). A utilidade dessa metáfora estaria na importância relativa ao fato de as pessoas serem capazes de aceitar a realidade política presente em toda organização, facilitando, por conseguinte, a visão dos interesses que permeiam a atividade organizacional.

Define-se “interesses” como um conjunto complexo de predisposições que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a

agir em uma e não em outra direção. Morgan (1996) propõe a compreensão dos interesses no âmbito da política organizacional em termos do relacionamento entre três domínios: cargo, carreira e exterior da organização.

Cargo, também definido por Morgan (1996) como *interesses da tarefa*, relaciona-se ao trabalho que a pessoa deve desempenhar na organização. Os *interesses de carreira* (MORGAN, 1996) são as aspirações e visões trazidas ao local de trabalho pelo empregado, quanto ao que o seu futuro deve ser, podendo tais interesses ser independentes do trabalho que está sendo desempenhado. Já o exterior da organização é constituído pelas personalidades, atitudes próprias, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimento com o mundo exterior trazidos pelo empregado para o ambiente da organização. Tais *interesses extra-muro* (MORGAN, 1996) configuram a forma de agir do empregado, tanto em relação ao cargo quanto à carreira.

O “conflito” é entendido como o resultado da colisão entre os interesses, podendo ser pessoal, interpessoal ou entre grupos rivais e coalizões. A origem dessa situação de confronto estaria em algum tipo de divergência de interesses *percebidos* ou *reais*. Morgan (1996) destaca aspectos da *hierarquia* nas organizações, afirmando que a própria literatura sobre teoria organizacional estaria repleta de exemplos sobre o sistema competitivo implícito a essa forma de se organizarem as pessoas, simbolizada, especialmente, pelos organogramas.

O “poder”, por sua vez, é definido como o meio através do qual conflitos de interesses são, afinal, resolvidos, ou seja, o poder influenciaria “quem consegue o quê”, “quando” e “como”. Morgan (1996) observa que não haveria uma definição clara do que seria o poder. De qualquer modo, defende que as fontes de poder nas organizações poderiam ser utilizadas (1) na modelagem da dinâmica organizacional, e (2) na identificação das maneiras pelas quais os membros da organização podem tentar exercer a sua influência.

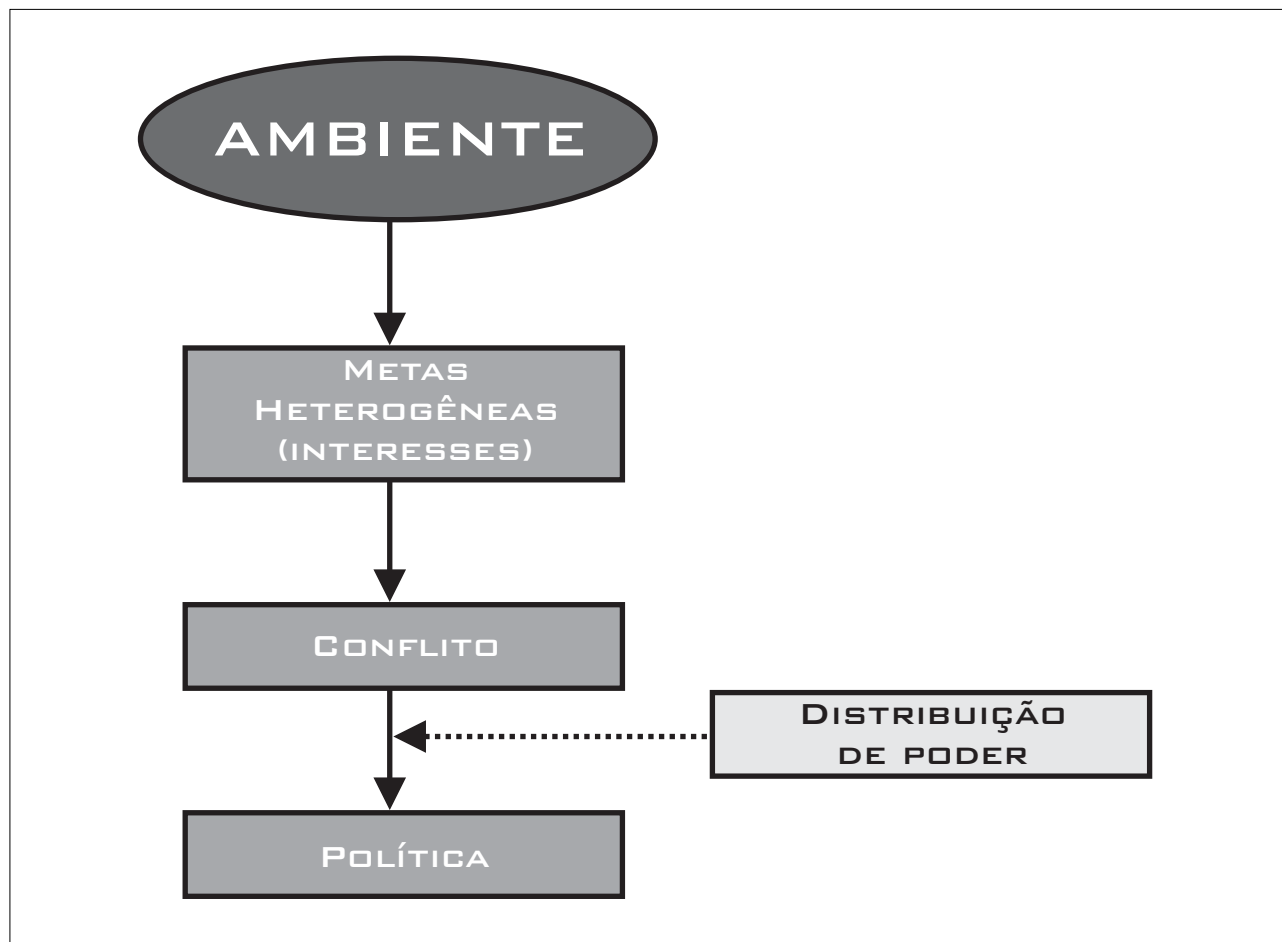
Ao discorrer sobre a importância da participação do trabalhador na administração de uma empresa, Morgan (1996, p. 150) destaca um importante princípio político: “para que um sistema de governo seja sadio, aqueles que detêm o poder devem experimentar alguma forma de oposição”. Com a existência de oposições, restaria claro que a escolha organizacional sempre implicaria uma escolha política. O autor define as variações mais comuns das regras políticas encontradas nas organizações, ressaltando que é raro encontrar organizações que utilizam apenas uma das diferentes espécies de governo – autocracia, burocracia, tecnocracia, co-gestão, democracia representativa e democracia direta.

Ao se falar em burocracia, devem ser lembrados os princípios weberianos de como podem os conflitos ser dirimidos pelo uso do poder (WEBER, 1964). No caso da burocracia, ganha destaque a autoridade legal, baseada na crença racional da legalidade dos padrões das regras normativas e no direito de determinar o que dever ser feito, por aqueles elevados à condição de “autoridades” por meio dessas regras. Weber (1964) destaca que, no caso da autoridade legal, em contraposição a outros tipos de autoridade por ele definidos - como a tradicional e a carismática –, a obediência é devida à ordem impessoal legalmente estabelecida. Nesse caso, seria extrapolada, portanto, a figura do Administrador Público encarregado de “dar ordens”, devido ao princípio da impessoalidade inerente ao modelo burocrático.

Corroborando o entendimento de Morgan (1996), quanto à não-uniformização da definição do que viria a ser o poder nas organizações, French e Bell (1999, p. 282) apresentam algumas definições do que essa variável poderia ser, destacando elementos comuns às diversas definições descritas por eles: necessidade de interação social entre duas ou mais partes; o ato ou habilidade de influenciar os outros; e resultados favorecendo uma parte em detrimento de outra. Os autores definem, enfim, o que pode ser entendido como “poder interpessoal”: a habilidade de se conseguir influenciar o outro numa situação social (FRENCH e BELL, 1999, p. 283).

A metáfora proposta por Morgan (1996) pode ser mais bem compreendida a partir de raciocínio de Pfeffer (1981, apud FRENCH e BELL, 1999), que argumenta que a política é necessária se a organização tenciona funcionar de modo eficaz. Na Figura 2, apresenta-se simplificação de modelo proposto por Pfeffer (ibid., p. 287), no qual fica evidenciado que a atividade política na organização é resultado de uma série de condições. A política organizacional estaria associada, também, à tomada de decisão, à alocação de recursos e, especialmente, a processos de resolução de conflitos.

Figura 2 - Modelo [simplificado] das condições que acarretam o uso do poder e da política na tomada de decisão nas organizações



Fonte: Adaptado de Pfeffer (ibid., p. 287).

As coalizões – grupos de indivíduos com interesses comuns dentro da organização – devem ser vistas como elementos importantes no dia-a-dia político da organização. Pfeffer (ibid., p. 287), Morgan (1996) e Scott (1998) destacaram a importância de tais grupos nas organizações, vistas como sistemas políticos, nas quais as decisões são tomadas, quando há conflitos de interesses, com vista a equilibrar as demandas das coalizões que lutam pelo domínio da situação. Cada grupo (coalizão) tentaria impor suas preferências, ou seja, a prevalência de seus interesses, sendo os objetivos organizacionais definidos por um processo de negociação (SCOTT, 1998).

Haveria uma distinção entre os objetivos (interesses) dos indivíduos e aqueles perseguidos pela organização (SCOTT, 1998). Os dos indivíduos estariam relacionados às decisões destes em se juntar à organização e permanecer nela, enquanto os da organização serviriam para governar as decisões dos indivíduos como participantes. Scott (1998) observa que em muitas organizações os objetivos para os quais os indivíduos direcionam seu comportamento são diferentes daqueles que os motivam a participar dela.

5 Procedimentos metodológicos

A pesquisa qualifica-se como descritiva, sendo escolhido o Programa “Qualidade no Serviço Público”, a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com a respectiva equipe responsável por sua implementação, como estudo de caso. Foi efetivada pesquisa documental e em *sites* da Internet para se descrever alguns aspectos do programa e da organização responsável pela execução de suas ações.

A população do estudo é composta por toda a equipe responsável pelo Programa da Qualidade no Serviço Público, conforme apresentado anteriormente na Figura 1, sendo um diretor, três gerentes e sete servidores concursados ou sem vínculo/consultores/estagiários (total de 11 pessoas). A equipe é composta por oito homens (72,7 %) e 3 (27,3 %) mulheres. Destes, quatro (36,4 %) têm formação em nível de graduação incompleta (estagiários), dois (18,2 %) têm graduação completa, três (27,3 %) possuem pós-graduação em nível de especialização e dois (18,2 %) têm mestrado.

Do universo de 11 pessoas envolvidas no PQSP, foram selecionadas quatro pessoas da equipe responsável pela “Qualidade do Atendimento ao Cidadão” (QAC), além do próprio diretor do programa. Foram entrevistados, portanto: o diretor do programa (servidor concursado, com mestrado, responsável pelo programa desde 1996); o gerente da QAC (servidor sem vínculo, ocupante de DAS, com especialização, trabalhando no programa desde 2000); além de uma assessora (servidora concursada, com mestrado, no programa desde 2001) e uma estagiária (com graduação incompleta, desde 2000 no programa), ambas diretamente ligadas ao gerente entrevistado.

A fim de investigar a presença das variáveis previamente identificadas no marco teórico, conforme metáfora de “sistemas políticos” de Morgan (1996), foi utilizado um roteiro de entrevista com 13 perguntas abertas. Para a construção do roteiro de entrevista, as perguntas

foram organizadas segundo três fatores, correspondendo às variáveis do presente estudo (interesses, conflito e poder). As entrevistas tiveram um tempo médio de duração de 48 minutos, tendo sido registrados um tempo mínimo de 37 minutos e máximo de 56 minutos. Em cada sessão, participou apenas um entrevistador, que interagiu individualmente com os entrevistados, sendo as respostas anotadas e gravadas, com a permissão prévia destes. Foram, então, produzidas 3 horas e 12 minutos de gravação, as quais foram devidamente transcritas, constituindo os dados primários do presente trabalho.

Foi realizada análise de conteúdo (RICHARDSON, 1985) a partir da transcrição das entrevistas, utilizando-se uma metodologia qualitativa que consistiu na identificação do que foi dito e como foi dito pelos entrevistados, procurando identificar no discurso dos agentes: (1) as variáveis enumeradas no marco teórico e, no geral, (2) as características da metáfora de sistemas políticos proposta por Morgan (1996).

6 Resultados e discussão

6.1 Mapeamento de interesses

A variável “interesses” foi investigada em torno de três domínios (MORGAN, 1996), tanto nos aspectos pessoais, como nos aspectos organizacionais, segundo a percepção de cada entrevistado:

- a) *cargo*: tarefa desempenhada na organização;
- b) *carreira*: oportunidade de crescer na organização;
- c) *exterior da organização*: valores pessoais e estilo de vida.

O Quadro 1 mostra o mapeamento de interesses no PQSP, evidenciando também a adesão dos membros da equipe do Programa a “organizações

Quadro 1 - Consolidação do conteúdo das entrevistas em torno da variável “interesses”.

TEMAS ABORDADOS	DIRETOR	GERENTE	ASSESSORA	ESTAGIÁRIA
INTERESSES – CARGO	Sua perspectiva de crescimento, em termos de cargo, estaria somente na dimensão política	Não sabe qual será seu futuro no Programa, pois ocupa um “cargo de confiança”	A função desempenhada lhe dá oportunidade de crescer no Programa	Não tem possibilidade de crescer na organização na função que ocupa
INTERESSES – CARREIRA	Não tem perspectivas de crescimento no Ministério, por ser requisitado e estar no fim de sua carreira	Não tem perspectivas, por não ser servidor concursado	Quer crescer dentro do Ministério; pretende ser gerente, no futuro	Pouca perspectiva de continuar no Programa; pretende estudar para concursos
INTERESSES – EXTERIOR DA ORGANIZAÇÃO	Não tem nenhuma atividade fora do trabalho; pretende fazer doutorado	Cursa pós-graduação (mestrado); interesse de seguir carreira acadêmica	Não tem nenhuma atividade fora do trabalho; pretende fazer doutorado	Cursa graduação e curso de idiomas
ORGANIZAÇÕES INFORMAIS	Não faz parte de nenhuma organização informal	Tem relações de amizade com outras pessoas da Secretaria de Gestão	Tem relações de amizade com outras pessoas da Secretaria de Gestão	Não faz parte de nenhuma organização informal

Fonte: entrevistas

No caso do diretor, por estar no maior cargo possível de sua carreira, em termos técnicos, e por ser requisitado de outro órgão (Presidência da República), não possui expectativas de crescimento dentro do Ministério do Planejamento. Pretende, entretanto, continuar, no futuro, trabalhando no Programa da Qualidade do Serviço Público, “seja em direção ou atuando mesmo na linha de frente”. As perspectivas de crescimento do diretor estão voltadas para sua capacitação pessoal, talvez por intermédio de um curso de doutorado. “Dentro do setor público eu já fui promovido ao que eu tinha que ser... (...) A não ser que eu tivesse um projeto (...) de fazer um novo concurso para entrar numa outra área dentro do setor público”, explica o diretor, poderia este pensar em “crescer” em alguma carreira.

O gerente, por não ter vínculo com o serviço público e por ter alto grau de incerteza quanto a seu futuro na organização, está voltando suas atenções para uma carreira fora do Ministério,

capacitando-se para seguir na vida acadêmica. Assim como acontece com o diretor, suas aspirações encontram-se em nível de capacitação pessoal. De qualquer modo, pretende manter vínculos com a administração pública, que é sua área de interesse, independentemente do local (qual organização) estiver trabalhando.

A assessora afirmou que gostaria de crescer dentro do Ministério, local onde ela se identificou, especialmente com relação à maneira como os processos são conduzidos: “acontecem reuniões a todo o momento... A todo o momento você é desafiado.. [Aqui] Você tem oportunidade de se colocar e crescer”. Sua única dúvida quanto a seu futuro no Programa está relacionada às perspectivas pessoais e profissionais de seus superiores hierárquicos, sobre as quais ela não tem claro conhecimento. A entrevistada observou que seu crescimento no Programa depende de seus empenhos nas reuniões mensais, se ela souber deixar claro seus

pontos de vista, especialmente para seu gerente e para o diretor. “No futuro, para eu poder cobrar [dos meus subordinados], eu tenho que ter passado por essa fase que eu estou passando agora, antes”, destacou a assessora, que almeja ser uma gerente no futuro.

Por fim, a estagiária, por ter encerrado seu contrato poucos dias antes da entrevista, não tinha certeza de qual seria seu futuro na organização, dependendo de uma nova contratação para prosseguir no Programa: “não estou tendo muita perspectiva de continuar aqui, não... (...)”. A função ocupada pela entrevistada, como estagiária, não lhe dá possibilidades de almejar crescimento no Programa. Observou que suas expectativas de crescimento estavam focadas apenas em seu aprendizado, situação favorecida pela atuação de seu gerente, que, segundo destacou, “se preocupa muito em repassar conhecimento”.

Os interesses organizacionais e pessoais são bem conciliados pelo gerente, que faz mestrado e tem flexibilidade do diretor para adaptar seu horário de trabalho a compromissos da vida acadêmica. O gerente ressalta: “eu consigo administrar isso muito bem”. Também a estagiária afirmou não ter problemas para conciliar seu curso de graduação e seu curso de idiomas (inglês) com seu trabalho no Programa, até mesmo pelo pouco tempo diário que dedica ao Ministério: “são só 4 horas de estágio”, destacou a estagiária.

Quanto aos interesses pessoais, nem o diretor nem a assessora têm outras atividades fora o trabalho no Ministério, mas ambos pretendem fazer um doutorado no futuro (ambos já possuem mestrado). A assessora acredita que teria, se fosse o caso, apoio de seus superiores hierárquicos e flexibilidade de horário para iniciar um curso de doutorado. Isso, de acordo com a assessora, pois “as relações de trabalho aqui [no Ministério] são relações boas”.

Quanto ao relacionamento político entre os membros do Programa, a assessora alegou não ter habilidade para “estabelecer relações políticas”, salientando, entretanto, que se encontra numa fase de aprendizado junto ao seu gerente e ao diretor. Sua visão estaria sempre para o “lado técnico” das situações, apesar de ter reconhecido que é necessário “atentar para outras relações, para todos os lados”. Admitiu, ainda, que seria necessário estabelecer uma rede maior de “contatos de trabalho”, mas não necessariamente tão próxima.

A assessora e o gerente têm relações de amizade com pessoas que partilham interesses comuns, que poderiam ser consideradas “organizações informais”, “mas não é nada muito forte”, pelo menos do ponto de vista do gerente. A assessora e a estagiária afirmaram que sentem falta de uma maior integração entre as três equipes do PQSP que, apesar de estarem todos os integrantes na mesma sala do Ministério, não conhecem bem o trabalho das outras equipes. Essa integração ocorreria unicamente nas reuniões mensais da equipe.

6.2 Conflitos: causas e soluções

O Quadro 2 sintetiza os temas advindos da análise de conteúdo das entrevistas em torno da variável “conflito”. Procurou-se verificar quais seriam as possíveis divergências identificadas pelos entrevistados, suas causas e como os conflitos seriam solucionados no âmbito do PQSP. Preliminarmente, cabe esclarecer que conflitos “percebidos” seriam aqueles subjetivos, não diretamente visualizados pelos membros da organização, e “reais” seriam aqueles explícitos, facilmente identificáveis pelos integrantes da equipe (MORGAN, 1996).

Quadro 2 – Consolidação do conteúdo das entrevistas em torno da variável “conflito”

TEMAS ABORDADOS	DIRETOR	GERENTE	ASSESSORA	ESTAGIÁRIA
CONFLITOS PERCEBIDOS	Não consegue visualizar conflitos significativos atualmente	Não percebe conflitos	Não percebe conflitos	Não percebe conflitos atualmente; já percebeu no passado, em um caso específico
CONFLITOS REAIS	Não consegue visualizar conflitos significativos atualmente; ocorreram no passado	Não percebe conflitos	Não percebe conflitos	Não percebe conflitos
COMPETIÇÃO INTRA-EQUIPE	Haveria, mas sem causar conflitos		Não haveria competição	
CAUSA DOS CONFLITOS	Relacionados ao trabalho	Relacionados ao trabalho; normalmente ocorre com pessoas ligadas a atividades-meio		Relacionados ao trabalho; falta de empatia pessoal (num caso específico)
SOLUÇÃO DE CONFLITOS	Discussão natural de pequenos conflitos entre todos os membros da equipe; reuniões mensais		Solucionados pelo diretor; reuniões mensais	Solucionados pelo diretor, por meio de convencimento

Fonte: entrevistas.

De acordo com a visão da assessora, o ambiente de trabalho no Programa seria pouco competitivo, o que daria pouca margem à existência de conflitos. “Pode ser que exista [competição]... Mas eu não sinto isso”, observa a assessora, “porque há uma relação de amizade pessoal, começando do diretor”. De modo semelhante, essa proximidade – relação de amizade – estaria presente também em relação a seu gerente. A competição foi citada também pela estagiária, mas num sentido “brando”, sem que causasse prejuízo ao andamento do Programa.

Na opinião do diretor, haveria uma certa competição entre os membros da equipe, pois “todos querem subir”, referindo-se aos interesses de carreira. Para a assessora, as aspirações de cada funcionário, em termos de carreira, “seriam diferentes”, o que minimizaria qualquer possibilidade de conflito. De qualquer modo, essa competição não teria nenhum impacto negativo ou causaria qualquer conflito no âmbito da equipe do Programa.

Na visão do diretor do Programa, não haveria conflitos significativos entre os membros de sua equipe atualmente: “Hoje eu não posso dizer que exista algum conflito... Entre as pessoas, dentro dos grupos. Não consigo visualizar”. O gerente tem a mesma opinião, de que não conseguiria visualizar conflitos entre os membros do PQSP. Os que existem, “mesmo numa equipe pequena”, reconhece o diretor, duram pouco tempo e são solucionados por meio de discussões entre toda a equipe.

Os conflitos, de acordo com o gerente, ocorreriam como resultado dessa “angústia” em atender os diferentes sistemas gerenciais da organização, entre um membro da equipe do Programa e os funcionários responsáveis por tais sistemas. Em resumo, depreende-se da fala do gerente que os conflitos não estariam ocorrendo entre membros da equipe do PQSP, mas sim com funcionários de outros setores da organização, especialmente nas atividades-meio do Ministério, ligadas a sistemas de informação.

O diretor lembrou que há pouco mais de um ano a equipe teve problemas de conflitos, devido à formação de pequenos “nichos”, ou espaços de convivência restritos, nos quais os membros de um grupo não tinham boa comunicação com integrantes de outros grupos. Os conflitos, nesse caso, estavam diretamente relacionados a questões de trabalho. “Eu acho que é um conflito até no aspecto meio negativo, mesmo... Começou a ‘emperrar’ certas coisas”, destacou o diretor.

Para a solução desse conflito, o diretor informou que a solução foi encontrada por meio de “interação, discussão, dinâmica de grupo”, com ajuda externa de um psicólogo organizacional. Nessa ocasião, quando os membros da equipe tinham que expor os problemas do ambiente de trabalho junto ao psicólogo, “alguns até choravam”, de acordo com o diretor. Apesar desse esforço, a solução definitiva foi a retirada de um dos elementos da equipe, que, apesar de ser tecnicamente competente, na opinião do diretor, não conseguia ter uma boa convivência com os demais colegas de trabalho.

Na ótica da assessora, apesar de os conflitos serem raramente por ela percebidos, sua opinião é de que estes são solucionados com a intervenção do diretor. A entrevistada citou uma situação-exemplo, na qual dois gerentes chegaram a um impasse sobre uma determinada tarefa a ser desempenhada. A situação foi solucionada numa das reuniões mensais da equipe do PQSP, com a intervenção direta do diretor, que não procurou um desfecho negociado entre os dois gerentes: “Ele [o diretor] não pediu opinião. (...) Ele deu a solução e pronto. E os dois [gerentes] acataram a solução”, conforme assinalou a assessora.

6.3 Poder: processo decisório, estilo de administração e coalizões

Quatro temas principais, relacionados à variável “poder”, estão consolidados no Quadro 3, apresentado a seguir, quais sejam: (1) processo decisório; (2) percepção quanto ao uso do poder – estilo de administração; (3) formação de coalizões e (4) lutas de poder.

Quadro 3 – Consolidação do conteúdo das entrevistas em torno da variável “poder”.

TEMAS ABORDADOS	DIRETOR	GERENTE	ASSESSORA	ESTAGIÁRIA
PROCESSO DECISÓRIO	Decisões estratégicas estão fora do âmbito do Programa; grande liberdade de atuação aos gerentes	Grande liberdade de atuação	Influência apenas na execução das tarefas	Não tem uma visão geral; influência apenas na execução das tarefas
ESTILO DE ADMINISTRAÇÃO	Repassa atribuições; carismático	Repassa atribuições; carismático	–	–
VISÃO DOS SUPERIORES HIERÁRQUICOS	–	Diretor: evita conflitos; não dá tanto espaço a críticas	Diretor: procura se aproximar do pessoal de linha Gerente: aberto; democrático; bastante profissional	Diretor: gestão participativa, mas voltada aos gerentes; informal Gerente: gestão participativa; dá espaço a críticas
VISÃO DOS SUBORDINADOS	Gerente: relacionamento informal Pessoal de linha: procura manter contato direto, sem depender diretamente dos gerentes	Pessoal de linha: não questionam as tarefas em termos dos objetivos do Programa	–	–
COALIZÕES	Acredita que existam talvez no âmbito do Ministério, mas não na equipe do Programa	Não identificou coalizões na equipe do Programa	Não identificou coalizões na equipe do Programa	Não identificou coalizões na equipe do Programa
LUTAS DE PODER	Não visualiza nem no Programa, nem no Ministério	Não visualiza no Programa, mas já observou no passado	Não visualiza nem no Programa, nem no Ministério	Não visualiza no Programa; não tem visão sobre o tema além do Programa

Fonte: entrevistas.

A investigação em relação ao processo decisório procurou verificar, essencialmente, “quem decide” e “como se decide”. As decisões estratégicas, segundo o diretor, estariam sendo tomadas fora do âmbito do Programa, ou seja, caberia a ele e à sua equipe apenas executar o que teria sido decidido em instâncias superiores quanto aos objetivos do Programa da Qualidade no Serviço Público. O entrevistado exemplificou essa situação com relação aos recursos financeiros alocados ao Programa: “recursos, a gente tem muito pouco poder de decisão”. Já no âmbito interno do Programa, o diretor informou que há bastante espaço para se decidir os rumos que o PQSP deve tomar.

No nível dos gerentes, estes teriam liberdade para gerir suas equipes, “dentro daquilo que a gente acerta”, observou o diretor. Dentro de sua linha de atuação, cada um dos três gerentes do PQSP teria poder de decisão para atingir os objetivos de sua área, escolhendo o modo de fazer as tarefas, ou, nas palavras do diretor: “o objetivo realmente é fazer com que cada seja um empreendedor (...). O processo decisório é bem delegado”. Essa faculdade de se governar por si mesmo foi plenamente confirmada pelo gerente: “a gente tem muita autonomia”.

Para o nível-base da hierarquia, a percepção da assessora é de que as decisões gerais do Programa

são tomadas entre o diretor e os gerentes, cabendo ao pessoal de linha discutir apenas como executar essas decisões: “a gente não discute sobre o que foi idealizado (...) De uma maneira geral, a gente só discute a execução”, destacou a assessora, posicionamento confirmado pelo gerente. No caso da área de “Qualidade do Atendimento ao Cidadão”, tanto a assessora como a estagiária informaram que o gerente, na maior parte das vezes, discutia com elas sobre como executar as tarefas atribuídas à sua equipe. Em alguns casos, a assessora destacou que o gerente decidia por si só.

O diretor, na percepção da assessora, estaria sempre presente nas decisões, apesar de sua sala estar fisicamente separada daquela ocupada pelo restante do pessoal que compõe as três linhas de atuação do Programa, ou seja, das três equipes do Programa. “Ele está constantemente na nossa sala. Ele está constantemente dando as opiniões dele”. Nas tomadas de decisão, foi evidenciado pela estagiária o poder de convencimento do diretor: “Ele ‘meio que’ convence. Ele tem um dom maior”. French e Bell (1999) classificam esse tipo de influência do diretor sobre seus subordinados como “poder interpessoal”.

Na visão tanto da assessora como da estagiária, o gerente teria um estilo “carismático” para gerenciar sua equipe, não se atendo tanto à impessoalidade que deveria ser característica de uma organização burocrática (WEBER, 2000). Não se deve confundir essa denominação “carismática” com aquele tipo de dominação definida por Weber (2000) com o mesmo nome. O que se conclui é que, apesar da existência de regras formais inerentes ao serviço público, no âmbito da organização estudada, a hierarquia própria da burocracia não tornou as relações tão impessoais como poderia se pensar no caso do PQSP.

Quanto ao diretor, a distância de níveis hierárquicos mostrou que a assessora e a estagiária não têm bem claro consigo qual o estilo de gerência do diretor, quanto ao repasse ou centralização de atribuições, considerando que

seu contato direto seria preponderantemente com os gerentes. A fala da estagiária ilustra esse quadro: “Ele [o diretor] consegue resolver muita coisa, só ele. Mas acho que ele passa muita coisa para as outras pessoas, também”. De qualquer forma, quanto ao estilo pessoal, o diretor foi qualificado pela assessora como sendo até mais carismático que seu gerente: “ele [o diretor] é alegre; ele gosta de contar histórias...”.

Quanto ao estilo de administração, considerou-se não só a maneira de gerir a equipe, por parte do diretor e do gerente, mas também seu próprio estilo pessoal no trato com as pessoas da equipe do PQSP. Verificou-se, pela visão dos respectivos subordinados, que o diretor e o gerente têm um estilo carismático, procurando convencer a equipe por meio do conhecimento dos objetivos de cada ação a ser tomada, de modo que o subordinado se envolva pessoalmente na execução da tarefa. O diretor teria, na opinião do gerente entrevistado, “muitos argumentos” para o convencimento de sua equipe.

No que diz respeito ao repasse de atribuições, o diretor assumiu que, apesar de ter um estilo descentralizador, nem sempre conseguia aguardar muito tempo para ver o cumprimento de uma tarefa delegada a seus subordinados: “eu faço coisas que eu já encomendei. Esse que é o complicado da estória”. Quanto à receptividade dos subordinados ante a esse tipo de comportamento, o diretor afirma: “eu não sei como eles sentem isso”.

Quanto aos aspectos relacionados a “coalizões” e “luta de poder”, notou-se que apenas os detentores de cargos gerenciais (diretor e gerente) tinham uma visão mais geral no âmbito do Programa, e mesmo quanto ao ambiente macro formado pela Secretaria de Gestão e pelo Ministério como um todo. O pessoal da base da estrutura hierárquica (assessora e estagiária) mostrou uma visão bastante superficial sobre esse tema. Para a assessora, a busca por interesses específicos no Ministério se daria apenas em nível pessoal, sem a formação de coalizões.

O gerente destacou que não existiriam coalizões dentro da equipe do Programa, por duas razões: “ou porque o grupo é pequeno ou porque o próprio grupo está muito bem coeso”. Com relação a outras equipes dentro da Secretaria de Gestão, o gerente indicou a possibilidade de que haveria um posicionamento crítico quanto à atuação da Secretária, mas que, mesmo assim, as pessoas não se mobilizavam para formar coalizões a fim de defender algum interesse específico. Nenhum servidor, na visão do gerente, se arriscaria para formar coalizões: “todo mundo faz o que é determinado”. Haveria, inclusive, pouca articulação entre os diretores para discutir questões mais críticas junto à Secretária. Ou seja, não existiria, por exemplo, no âmbito da Secretaria de Gestão, a “coalizão dos diretores”. As coalizões, na forma indicada por Pfeffer (apud FRENCH e BELL, 1999), Morgan (1996) e Scott (1998) não foram claramente identificadas por nenhum dos entrevistados, quer seja no âmbito da equipe do Programa, quer seja na Secretaria de Gestão, ou mesmo no Ministério.

7 Conclusão

Quanto aos conflitos na equipe, apesar de não serem observados de modo significativo – apenas a presença de problemas do dia-a-dia do trabalho –, estes são solucionados de modo natural, não-induzido, nas reuniões mensais que envolvem toda a equipe do PQSP. Em casos que exigem uma resposta mais rápida, o diretor atua para solucionar os impasses.

O caráter “pacífico” da equipe do Programa – caracterizada como uma equipe “mobilizadora” pelo seu diretor – parecer advir de seu tamanho pequeno e de sua própria estrutura hierárquica. São apenas 11 pessoas, divididas em três sub-equipes, o que minimiza a competição entre seus membros e o surgimento de problemas que possam ser configurados verdadeiramente como “conflitos”. Em consequência, esse ambiente mostrou-se impróprio – e mesmo desnecessário – ao surgimento de coalizões ou lutas de poder.

O modelo de Pfeffer (apud FRENCH e BELL, 1999), conforme apresentado na Figura 2, mostrou-se consistente, mas fracamente desenvolvido no PQSP em termos de distribuição de poder em torno de uma única pessoa para se decidir a política organizacional. O estilo de gerenciar do diretor, espelhado em seus gerentes, com debates abertos quanto aos rumos a serem seguidos pelo programa, mostrou que a tomada de decisão, apesar de estar concentrada nos níveis hierárquicos superiores (diretor e gerentes), é susceptível de melhorias em sua execução a partir de propostas advindas do pessoal da base da pirâmide hierárquica.

Deve-se destacar que a análise da percepção sobre as variáveis conflito e poder sofreu forte influência do nível hierárquico ocupado pelos entrevistados, o que seria de se esperar considerando estar o Programa num ambiente burocrático, com as características propostas por Weber (1964/2000), mas adaptadas às realidades de uma organização que se enquadraria nos aspectos ressaltados por Guimarães et al. (2001), ligados especialmente à inovação. Quanto mais alto o nível ocupado, melhor a visão quanto ao uso do poder, às possibilidades de resolução de conflitos e à auto-análise sobre o estilo de gerenciar.

O Programa mostrou-se bastante permeável à análise proposta – em torno de sistemas políticos –, por ser uma organização pública que se propõe à modernização, por cuidar exatamente da qualidade no serviço público, com base nas teorias defendidas por Barzelay (2001), ou seja, nos pressupostos da Nova Administração Pública – e, não necessariamente, num paradigma puramente burocrático (WEBER, 2000). Outro fator que facilitou o estudo refere-se ao fato de o PQSP estar configurado em três níveis hierárquicos que, mesmo com um reduzido número de funcionários, foi capaz de proporcionar uma boa visão sobre a interação das três variáveis do estudo (interesses, conflito e poder).

Identificados os interesses e os conflitos existentes, além do uso do poder para solução dos problemas advindos de conflitos, no âmbito da equipe responsável pelo Programa da Qualidade no Serviço Público/MPOG, pode-se afirmar que são perfeitamente visíveis as características da metáfora de sistemas políticos (MORGAN, 1996) na organização estudada.

SCOTT, R. **Organizations**: rational, natural and open systems. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WEBER, M. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York: The Free Press, 1964.

_____. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. vol. 1.

Referências

BARZELAY, M. **The New Public Management**: Improving Research and Policy Dialogue. Oxford: University of California Press, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Apresentação do Programa da Qualidade no Serviço Público**. Disponível em <<http://qualidade.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2002.

FRENCH, W.; BELL, C. **Organization Development**. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

GUIMARÃES, T. A. et al. Explorando o Construto Aprendizagem Organizacional no Setor Público: Uma Análise em Órgão do Poder Executivo Federal Brasileiro. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD)**, 25, 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2001.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MATIAS PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: A política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PFEFFER, J. **Power in Organizations**. Marshfield: Pitman, 1981.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.