

Proposta de um modelo de análise da flexibilização da burocracia em organizações públicas com base nas dimensões sugeridas por Volberda: o caso da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina

Proposal of an analysis model of bureaucratic flexibility in public organizations based on Volberda's suggested dimensions: the case of the State Bureau of Administration of Santa Catarina

Propuesta de un modelo de análisis de la flexibilización de la burocracia en organizaciones públicas con base en las dimensiones sugeridas por Volberda: el caso de la Secretaría de Estado de la Administración de Santa Catarina

Maurício Vasconcellos Leão Lyrio

Doutorado em Administração / Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Administrador / Secretaria de Estado da Administração SC
<http://lattes.cnpq.br/4341293860680211>
<http://orcid.org/0000-0003-2024-5008>
mauriciovll@gmail.com / mauriciovll@sea.sc.gov.br

Eloise Helena Livramento Dellagnelo

Doutorado em Engenharia de Produção / Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós doutorado na Universidade de Essex - Inglaterra
Professora associada / Universidade Federal de Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/3244169701712582>
eloise@cse.ufsc.br

Rogério João Lunkes

Pós doutorado em Contabilidad pela Universidad de Valencia (España)
Professor Asociado / Universidade Federal de Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/6241003358183170>
<http://orcid.org/0000-0003-4232-5746>
rogerio.lunkes@ufsc.br

Resumo: O reconhecimento da necessidade de entender as mudanças que vem ocorrendo nas práticas organizacionais originou um conjunto de trabalhos que pode ser agrupado na temática denominada "novas formas organizacionais". Este artigo se insere nesta temática, objetivando discutir a questão da flexibilização da burocracia em uma organização pública. Para tanto, foi estruturado um modelo de avaliação baseado nas dimensões propostas por Volberda (1988) - considerando a operacionalização da racionalidade substantiva em uma organização por meio do que o autor denomina controle dinâmico - na Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. No que tange à metodologia, se configura como um estudo descritivo e se constitui em um estudo de caso. Utilizou-se como instrumento de intervenção uma metodologia ligada à Pesquisa Operacional, denominada metodologia MCDA-C. A contribuição da MCDA-C nesse contexto se dá pelo fato de essa metodologia permitir a organização dos critérios de análise propostos por Volberda, estabelecer uma escala de avaliação para cada um desses critérios e proceder a uma avaliação que permita quantificar o grau de flexibilização da organização em estudo. A organização obteve 35,4 pontos, o que se configurou, em uma análise geral, como baixo grau de flexibilização. Em uma análise mais específica, apresentou um maior grau de flexibilização na dimensão cultura organizacional e um menor grau de flexibilização na dimensão estrutura organizacional.

Palavras-Chave: Organizações Burocráticas. Flexibilização; Setor Público; Metodologia MCDA-C.

Abstract: The recognition of the need to understand the changes that have occurred in the organizational practices produced a body of work that can be grouped within the thematic called "new organizational forms." This article is included in this theme, aiming to discuss the flexibility of bureaucracy in a public organization. To this end, an evaluation model based on the dimensions proposed by Volberda (1988) was structured - considering the implementation of substantive rationality in an organization through what the author calls dynamic control - in the State Bureau of Administration of Santa Catarina. Regarding the methodology, it is configured as a descriptive study and it constitutes a case study. It was used as a methodological intervention instrument connected to Operational Research, called MCDA-C methodology. The contribution of the MCDA-C in this context is partly because this methodology allows the organization of the analysis criteria proposed by Volberda, establishes a rating scale for each of these criteria and carries out an assessment to quantify the degree of flexibility of the organization being studied. The organization obtained 35.4 points, which was configured, in a general analysis, as a low degree of flexibility. In a more specific analysis, it presented a higher degree of flexibility in the dimension of organizational culture and a lower degree of flexibility in the dimension of organizational structure.

Key-words: Bureaucratic Organizations; Flexibility; Public Sector; MCDA-C Methodology

Resumen: El reconocimiento de la necesidad de entender los cambios que vienen ocurriendo en las prácticas organizacionales originó un conjunto de trabajos que puede ser agrupado en la temática denominada "nuevas formas organizacionales". Este artículo se inserta en esta temática, objetivando discutir la cuestión de la flexibilización de la burocracia en una organización pública. Para ello, se estructuró un modelo de evaluación basado en las dimensiones propuestas por Volberda (1988) - considerando la operacionalización de la racionalidad sustantiva en una organización por medio de lo que el autor denomina control dinámico - en la Secretaría de Estado de la Administración de Santa Catarina. En lo que se refiere a la metodología, se configura como un estudio descriptivo y se constituye en un estudio de caso. Se utilizó como instrumento de intervención una metodología ligada a la Investigación Operativa, denominada metodología MCDA-C. La contribución de la MCDA-C en ese contexto se da por el hecho de que esta metodología permite la organización de los criterios de análisis propuestos por Volberda, establecer una escala de evaluación para cada uno de esos criterios y proceder a una evaluación que permita cuantificar el grado de flexibilización de la organización en estudio. La organización obtuvo 35,4 puntos, lo que se configuró, en un análisis general, como bajo grado de flexibilización. En un análisis más específico, presentó un mayor grado de flexibilización en la dimensión cultura organizacional y un menor grado de flexibilización en la dimensión estructura organizacional.

Palabras-clave: Organizaciones Burocráticas. Flexibilización; Sector Público; Metodologia MCDA-C.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>



1 INTRODUÇÃO

No campo de estudos organizacionais, as pesquisas vêm sendo desenvolvidas adotando como um dos principais referenciais teóricos as organizações burocráticas, conforme descrito por Max Weber. No entanto, diversos autores têm se dedicado a pesquisar organizações que adotam outra lógica, que não a lógica utilitária das organizações burocráticas modernistas (Clegg, 1990; Daft e Lewin, 1993; Dellagnelo, 2000; Parker, 2002). O argumento desses autores é que a prática organizacional superou os limites da modernidade e que o referencial teórico modernista utilizado nas pesquisas ditas *mainstream* não são capazes de abranger essas práticas.

O reconhecimento da necessidade de entender as mudanças que vem ocorrendo nas práticas organizacionais originou um conjunto de trabalhos que pode ser agrupado na temática denominada “novas formas organizacionais”. O presente texto se insere nesse contexto, objetivando discutir a questão da flexibilização da burocracia em uma organização pública do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, a saber, a Secretaria de Estado da Administração. Nesse sentido o estudo visa responder a seguinte pergunta de pesquisa: *como quantificar o conceito de flexibilização proposto por Volberda e aplicá-lo em uma avaliação institucional? Sendo possível essa quantificação, qual seria o grau de flexibilização da burocracia na Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina?*

Para responder a pergunta proposta, os seguintes objetivos específicos foram perseguidos: (i) estruturar um modelo de avaliação da flexibilização para as organizações públicas; (ii) proceder a uma avaliação da flexibilização na organização em estudo com base no modelo de análise estruturada; e, (iii) realizar uma análise crítica dessa avaliação, com base nos critérios propostos.

Após esta seção introdutória, o trabalho é organizado da seguinte forma: a **seção 2** aborda o referencial teórico do estudo, envolvendo uma breve discussão sobre as organizações burocráticas e o surgimento de novas formas organizacionais, bem como o desenvolvimento da administração pública no Brasil. Em seguida apresenta a noção de flexibilização na perspectiva de Volberda, conceito norteador do trabalho; a **seção 3** apresenta a metodologia da pesquisa, envolvendo o enquadramento metodológico e a ferramenta de intervenção utilizada no estudo de caso; a **seção 4** apresenta o estudo de caso envolvendo a construção do modelo de avaliação e a sua aplicação na organização em estudo; a **seção 5, por fim**, apresenta as conclusões do trabalho, bem como suas limitações e sugestões para futuras pesquisas. Ao final do trabalho são apresentadas as referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do presente estudo divide-se em três eixos, a saber: (i) Organizações Burocráticas – abordando um breve histórico e conceitos sobre burocracia conforme proposto por Weber; (ii) Novas Formas Organizacionais – abordando as críticas

ao modelo de organização burocrática e apresentando algumas formas encontradas na literatura sobre o tema; e, (iii) administração pública no Brasil. Em seguida, passa-se a discussão de cada um desses eixos.

2.1 Organizações Burocráticas

Desde muito tempo pode-se considerar que as organizações se constituem no sistema social predominante nas sociedades capitalistas. Essas organizações se apresentam como o campo no qual o ser humano trabalha, se relaciona e busca se desenvolver e, sendo assim, justifica-se um estudo mais aprofundado sobre o funcionamento desses sistemas sociais. Além disso, as organizações têm um impacto significativo na sociedade, tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto social e político (Prestes-Motta e Bresser-Pereira, 1986).

De acordo com Prestes-Motta e Bresser-Pereira (1986), pode-se dizer que os sistemas sociais conhecidos se dividem em três tipos: (i) os inorganizados – que são sistemas sociais praticamente desorganizados, como uma multidão; (ii) os semi-organizados – como a família, uma empresa familiar, uma tribo, etc.; e, (iii) os organizados – que se constituem nas burocracias propriamente ditas, como por exemplo, uma grande empresa, o exército, a igreja católica, etc. Especificamente no que tange às burocracias, uma forma de delinear seus limites em relação a outros tipos de sistemas sociais é por meio do tipo de dominação existente (Weber, 1958).

Para Weber (1958), a burocracia pode ser definida como um tipo de poder, ou dominação, da mesma forma que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo, entre outras, se constituem no tipo de dominação existente em outros sistemas sociais. No sistema social burocrático imperam diretrizes, como a divisão do trabalho, realizada de forma racional, com vistas a alcançar determinados objetivos pré-estabelecidos e administrados conforme critérios de eficiência, visando o aumento da produtividade. Nesse sentido, o autor alega que o tipo de dominação vigente nas burocracias é o racional-legal, tendo como característica seu caráter formal e impessoal, dirigido por gestores profissionais e baseado em mecanismos de controle.

Quanto ao caráter formal que define as burocracias, Prestes-Motta e Bresser-Pereira (1986) argumentam que (i) a **autoridade** nesse tipo de organização **deriva de normas racionais-legais**, válidas por nos levar aos fins visados; sendo que (ii) essas normas, são **escritas e exaustivas**, com vistas a definir de forma precisa as relações de autoridade existentes. O formalismo da burocracia caracteriza-se pelo seu (iii) **caráter hierárquico**, se constituindo em um sistema de subordinação organizado das autoridades, de forma verticalizada; e pela (iv) **divisão horizontal do trabalho**, buscando diferenciação nas atividades a serem feitas, de acordo com os objetivos a serem realizados.

No que tange a impessoalidade e a gestão profissionalizada, (Ibid.) a administração burocrática independe das pessoas, sendo, ao contrário, **embasada em cargos com atribuições específicas**, excluindo-se do processo os elementos emocionais e irracionais. Nesse tipo de sistema social, a escolha do indivíduo que irá

preencher determinado cargo se dá com base em suas competências técnicas, não havendo espaço para nepotismo ou qualquer outra forma de favoritismo. Essa característica da burocracia estabelece, também, a **especialização do trabalho**, exercido por administradores profissionais treinados especificamente para as funções inerentes ao cargo ocupado.

Geralmente esses administradores não possuem os meios de produção e recebem remuneração em forma de dinheiro, ou seja, recebem salário em troca de seu esforço de trabalho. Essa separação entre propriedade e trabalho demanda **formas de controle**. No caso das burocracias, o controle se dá por meio da **previsibilidade**, ou seja, por meio da antecipação das discrepâncias que podem ocorrer entre o que foi planejado e o que foi realizado, e que, conseqüentemente, demandam ações para retomada do rumo previamente estabelecido.

A medição e acompanhamento da relação entre o previsto e o realizado nas organizações burocráticas pode ser considerado como uma das principais causas da emergência desse tipo de sistema social, que se materializa em uma maior **eficiência organizacional** em detrimento das formas organizacionais anteriores. Ainda conforme descrito por Prestes-Motta e Bresser-Pereira (1986), a eficiência organizacional é relacionada com precisão, rapidez, unidade de comando, continuidade, discrição, uniformidade, redução de fricções entre áreas e redução do custo de materiais e de pessoas. Todas essas características levam a uma superioridade técnica em relação aos outros tipos de organizações existentes no período da emergência das burocracias, conforme descrito por Weber (1944, p. 103):

[...] um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discrição, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma organização severamente burocrática.

O objetivo final das organizações burocráticas é o aumento da eficiência organizacional, o que demonstra sua lógica racional baseada na utilização eficiente dos meios de produção para alcance de determinados fins que, geralmente, se traduzem em resultados econômicos para as organizações.

Apesar de se constituírem no principal sistema social vigente, conforme citado na seção introdutória do texto, pesquisadores vem identificando e analisando organizações que adotam outra lógica, que não a racional utilitária das burocracias. Um breve relato sobre o tema é apresentado na próxima seção, que aborda outras formas de organização social.

2.2 Novas Formas Organizacionais

O ambiente atual, altamente competitivo e incerto nas quais as organizações atuam, é considerado como um fator determinante para o surgimento de outras formas organizacionais alternativas ao modelo burocrático weberiano. Dellagnelo (2000) argumenta que pode-se entender a busca por novas formas de organização em três grandes blocos, a saber: (i) desenvolvimento tecnológico; (ii) aumento da competitividade; e, (iii) existência de um mercado mais

exigente. Clegg (1990) argumenta de maneira semelhante quando diz que as organizações racionais burocráticas não são necessariamente as mais eficientes nesse novo ambiente, de acordo com o encontrado em alguns estudos clássicos. O autor salienta que competitividade e sobrevivência em um ambiente mais turbulento dá espaço para uma maior criatividade e imaginação nas organizações ditas pós-modernas. Esse tipo organização, conforme Lewin e Stephens (1995) e Dellagnelo (2000), possui como atributos gerais a flexibilidade, adaptação, tolerância à incerteza e busca da melhoria contínua e inovativa, além de serem geralmente achatadas, descentralizadas, auto-organizadas ou organizadas em redes.

Em uma discussão paralela a respeito do assunto, Ramos (1989, p.140) acredita que o paradigma no qual as organizações burocráticas se encerram, “[...] que considera o mercado como principal categoria para ordenação dos negócios pessoais e sociais [...]”, não é o único existente. Para o autor, a sociedade é composta por uma variedade de *enclaves*, sendo o econômico apenas um deles. Ramos aborda as isonomias como sendo uma alternativa ao paradigma econômico, tendo como características principais a (i) atualização de seus membros, no sentido de empenhar-se para a melhoria da coletividade; (ii) a auto-realização, no sentido de que os indivíduos em uma isonomia buscam desempenhar atividades compensadoras em si mesmas, em um tipo generoso de relacionamento social; (iii) o trabalho vocacionado, no sentido que a recompensa virá da realização dos objetivos intrínsecos ao que se faz, e não na renda auferida pela atividade; e (iv) a não diferenciação entre liderados e subordinados, no sentido de que a autoridade em uma isonomia “[...] é atribuída por deliberação de todos” (Ibid. p. 151). Percebe-se pelo proposto por Ramos que, nesse tipo de sistema social, os fins econômicos não se configuram como objetivo principal.

Como exemplos que buscam discutir essas outras formas de organização do trabalho citam-se (i) o artigo de Faria *et al.* (2008, p. 01), que teve por objetivo:

[...] abordar as principais temáticas necessárias ao entendimento de como as formas de controle social e as relações de poder intervêm nos processos e relações de trabalho, na gestão e nas articulações político-estratégicas das organizações coletivistas de trabalho.

Os autores partem da teoria da Economia Política do Poder para desenvolver investigação “[...] sobre as formas de controle social desenvolvidas e utilizadas nas organizações coletivistas de trabalho e sobre essas em relação a um contexto mais amplo” (Faria *et al.*, 2008, p. 01), justificando o estudo com base no argumento de que organizações com características autogestionárias se constituem em um modelo de gestão mais emancipatório do que o modelo burocrático. O esquema de análise proposto utiliza-se de referencial anterior sobre a natureza dos interesses de grupos sociais, em três níveis de controle social, a saber: (i) econômico; (ii) político-social; e (iii) psicossocial, para analisar as relações de poder em organizações com características autogestionárias.

Como contribuição, salienta-se que o estudo desenvolve a temática das relações de poder sob uma ótica não visitada, ou seja,

discute o tema no âmbito das organizações autogestionárias, inseridas no contexto capitalista e espera-se, com a finalização do estudo de campo, “[...] compreender melhor a dinâmica das relações de poder em organizações que não operam sobre a ótica do capital” (Faria *et al.*, 2008, p. 15).

As práticas organizacionais horizontalizadas se constituem no objeto de estudo de Misoczky, Silva e Flores, (2008) em artigo no qual os autores objetivam refletir sobre o fenômeno da autogestão no contexto da América Latina, considerando vertentes tradicionais sobre o tema (anarquismo libertário e cooperativismo). Os autores visam contribuir para as correntes teóricas da sociologia das ausências e da sociologia das emergências¹, indicando a existência de práticas decretadas como não existentes pelo conhecimento dominante e amplificando sinais de práticas organizacionais alternativas ao hierarquismo. No que tange a primeira vertente (anarquismo libertário), o conceito está ligado à desvinculação a estruturas ou autoridades hierárquicas, os anarquistas não são contra a organização, e sim contra a hierarquização, conforme Faure (1981) e Misoczky, Silva e Flores (2008), o pensamento anarquista em relação às organizações envolve a negação do princípio da autoridade nas organizações sociais e o ódio a tudo que origina instituições baseadas nesse princípio. No que tange a segunda vertente (cooperativismo), conforme Prestes Mota e Bresser-Pereira (1980) e Misoczky, Silva e Flores (2008), essa se constitui em uma sociedade voluntária de pessoas que tem como finalidade atender às necessidades dos seus associados, sem visar lucros ou retorno.

Como conclusões, e evocando as palavras do Subcomandante Marcos do Exército Zapatista de Libertação Nacional – EZLN, argumenta-se que a prática organizacional horizontal baseia-se na construção do poder a partir de baixo e envolve os princípios de Igualdade de participação; de difusão de informações relevantes; de alocação de tarefas, funções e cargos segundo critérios alternativos (habilidade, interesse, desejo e responsabilidade); de distribuição de autoridade através de escolha direta; de autonomia máxima da assembléia geral; de inseparabilidade entre os meios e o coletivo organizacional; e de documentação dos processos organizacionais.

As teorias de ação dialógica e ação anti-dialógica orientam o estudo desenvolvido por Misoczky e Moraes (2008), cujo objetivo é trazer à tona organizações que expressam em sua prática a teoria da ação dialógica, utilizando em seu estudo o caso do *Movimento dos Trabalhadores Desocupados de La Matanza – LTD La Matanza*. Conforme os autores (Ibid.) a ação anti-dialógica tem por características a conquista, a divisão para manter a opressão, a manipulação e a invasão cultural. Em contrapartida, a ação dialógica caracteriza-se pela co-laboração, união, organização e síntese cultural. A presença da ação dialógica é evidenciada no caso do *MTD La Matanza*, que tinha por objetivo fazer com que as pessoas “[...] mostrassem a si mesmas que poderiam superar as condições socialmente criadas, superar sua condição de ‘quase-coisas’, onde só poderiam assumir um papel de objeto em uma relação de dependência” (Misoczky e Moraes, 2008, p. 93). Como

característica que pode dar uma conotação de organização dialógica ao *MTD La Matanza*, salienta-se em seu processo organizacional a aprendizagem em co-laboração e a formação de alianças, bem como o consenso na tomada de decisão. Os autores argumentam que sem uma definição ideológica forte a organização pode sofrer uma possível fragmentação. Eles evidenciam duas dimensões inerentes ao aspecto contraditório das relações sociais: (i) risco de cooptação pelo sistema; e (ii) aprendizagem e conscientização presentes no processo.

Nesse conjunto de textos referentes às formas organizacionais alternativas, percebe-se um elemento comum, qual seja, uma relação de igualdade entre as partes. Nesse tipo de organização parece existir um consenso para tomada de decisão e uma não hierarquização, visando uma maior autonomia do ser humano enquanto sujeito social, e não o alcance de uma maior eficiência organizacional em busca de fins, geralmente ligados ao aumento da riqueza, conforme o paradigma econômico vigente. Embora esses trabalhos discutam a respeito de outras formas de organização, constata-se que a abordagem dominante sobre o tema reside na discussão a respeito da flexibilização do trabalho. O presente artigo se insere nesse mesmo contexto de estudos organizacionais, visando propor um modelo que permita analisar a flexibilização, no que tange a burocratização das atividades e a forma de se organizar em uma organização pública do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina. Para contextualizar o campo no qual a organização em estudo se insere, a próxima seção busca realizar uma breve revisão da evolução da administração pública no Brasil.

2.3 Administração pública no Brasil

Bresser-Pereira (2005) argumenta que o estado moderno iniciou-se com uma administração pública do tipo patrimonial, na qual não existia uma distinção clara entre o patrimônio público e o privado. Nesse contexto, os gestores públicos tratavam o patrimônio público como se fosse um patrimônio pessoal, gerando distorções na utilização e na aplicação de recursos nas atividades que viessem a gerar um bem para a sociedade em detrimento a um bem para grupos específicos de interesse. Corroborando com este argumento, Bergue (2011, p. 233) enfatiza que:

O aspecto mais proeminente na caracterização do patrimonialismo na administração pública é a dificuldade de alguns gestores em definir precisamente os limites de fronteira entre o público e o privado, diferenciando o *patrimônio público* do *patrimônio do governante*. Como decorrência da compreensão do gestor em relação à coisa pública, pode-se explicar o fato de, por vezes, o aparelho estatal ser percebido como extensão do poder do agente político.

Dado o problema do patrimonialismo na administração pública, na Europa, durante a segunda metade do século XIX, foi realizada a primeira grande reforma do sistema, denominada reforma burocrática, ou reforma do serviço público, na qual buscou-se uma maior profissionalização do aparelho do Estado e, por consequência, uma maior efetividade. A burocracia, nesse sentido, conforme proposta por Weber, dava um caráter de impessoalidade, formalismo e profissionalismo na gestão pública, com vistas a minimizar os problemas existentes no modelo anterior.

Já nos anos 80, surge na Europa, mais especificamente na Grã-Bretanha, a segunda reforma administrativa dos países capitalistas, a reforma da gestão pública, que visava tornar o aparelho do Estado mais eficiente (Bresser-Pereira, 2005). Essa segunda reforma, conhecida como *new public management* ou reforma gerencial, chegou ao Estado como consequência da crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais, gerando, para o Estado, três consequências básicas, a saber: (i) crise financeira, ligada à incapacidade de geração de poupança pública; (ii) crise de identidade, caracterizada pelo abandono de alguns papéis do Estado e incorporação de outros; e, (iii) crise no modelo de administração, devido ao esgotamento do modelo burocrático (Marini, 2005).

A bibliografia sobre o assunto identifica três grandes modelos na evolução do aparelho estatal brasileiro, sendo eles o modelo patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial, de forma análoga ao que foi se desenvolvendo na Europa e em outros países capitalistas. Torres (2004) argumenta que esses modelos não se sucederam de forma linear, tendo, ao contrário, sempre convivido simultaneamente no âmbito da administração pública brasileira. O autor sugere que, em determinados momentos históricos, percebe-se uma maior influência de algum dos três modelos. O autor argumenta, ainda, que “[...] mesmo entre ministérios, secretarias estaduais e municípios encontramos significativas diferenças quanto ao estágio de desenvolvimento institucional, cultural e mesmo legal no que se refere à adoção de práticas mais gerenciais e modernas de administração pública” (Ibid., 2004 p. 142). Além desses três grandes modelos identificados no aparelho estatal brasileiro, autores sugerem que no fim dos anos 1990, devido à crise do modelo gerencial, surge uma nova abordagem que busca obter uma melhor coordenação entre Estado, Mercado e Sociedade, que vem se desenvolvendo sob o rótulo de Governança Pública (Pedersen, Sehested e Sørensen, 2010; Dias e Cario, 2014; Lyrio, Lunkes e Taliani, 2015; Lyrio, 2016).

Dias e Cario (2014, p. 90) argumentam que a Governança Pública é

[...] um movimento [que] perpassa várias disciplinas incentivando estudos no sentido de compreender o novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI, fazendo com que a estrutura desse agente e a dinâmica das suas relações com as diversas esferas sociais resultem na expressão dos valores sociais, no atendimento do interesse público e num desenvolvimento para além da perspectiva econômica.

Pode-se dizer que a Governança Pública “[...] *encompasses legitimacy, and political accountability, as well as administrative, financial, and budget accountability, transparency, openness, and the Rule of Law*” (Lyrio, Lunkes e Taliani, 2015, p. 3), tornando-se uma abordagem mais adequada aos desafios do setor público para o século XXI. No que se refere à função de controle, que perpassa o conceito de burocracia e que também é resgatada por Volberda ao tratar da flexibilização, no caso da Governança Pública, ela é realizada por meio de uma coordenação entre os atores que participam do debate público, assim, o cidadão passa a ser visto

como um ente ativo na proposição de políticas públicas e no controle da ação governamental (Lyrio, 2016).

No caso brasileiro, a reforma do Estado teve início nos anos 30, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, baseada no modelo burocrático. Em seguida, em 1956, Kubitschek estabelece a primeira simplificação burocrática, por meio do decreto nº 39.510/56 e, em 1967 o decreto nº 200/67 institui um novo desenho para a estrutura organizacional do Estado, composta pela administração direta (presidência da república e ministérios) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Apesar da tentativa de simplificação proposta por Kubitschek e de iniciativas posteriores, o caráter burocrático da administração pública brasileira ainda se apresenta, entre outros, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que legisla a respeito da obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, evidenciando a tendência à burocratização do sistema, no sentido weberiano da palavra.

A discussão proposta no presente estudo se insere justamente nesse espaço, o da flexibilização da burocracia em organização pública, buscando propor um modelo de análise que permita a quantificação e avaliação dessa questão no âmbito da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. A opção por utilizar uma organização pública como objeto de estudo se deve ao seu caráter fundamentalmente burocrático, aliado a uma tentativa de atuação mais efetiva por parte desse tipo de organização, com base no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. A seguir apresenta-se uma breve discussão sobre a noção de flexibilidade de Volberda – conceito norteador deste trabalho, possibilitando uma delimitação teórica mais precisa e melhor entendimento da operacionalização destes conceitos por meio da metodologia MCDA-C.

2.4 O conceito de flexibilidade proposto por Volberda

Flexibilidade é um conceito entendido como a capacidade de ser flexível, isto é, a capacidade de se adaptar a mudanças. A partir da década de 1990, devido ao ambiente altamente competitivo no qual as organizações passaram a atuar, diversos autores passaram a se debruçar sobre esse conceito, tratando-o de diferentes formas. Ao tratar dessa questão, Bahrami (1992, p. 48) argumenta que

Developing flexible organizations is critical for business enterprises in the 1990s. Flexibility is a multi-dimensional concept – demanding agility and versatility; associated with change, innovation, and novelty; coupled with robustness and resilience, implying stability, sustainable advantage, and capabilities that may evolve over time.

Volberda, ao discutir a flexibilidade no âmbito dos estudos organizacionais busca sintetizar as diversas discussões precedentes e prover, tanto para os gestores quanto para os pesquisadores, um conceito de flexibilidade e ferramentas para criação de Flexibilidade organizacional (Saxton, 1998). A contribuição do autor se dá justamente pelo fato de que

Once Volberda's review of existing thinking is exhausted, he offers a new framework giving definition to the term flexibility and delineating the tasks involved in creating flexibility. (Saxton, 1998, p. 95)

Ao revisar as definições de flexibilidade existentes na literatura, Volberda (1998) conclui que flexibilidade pode ser considerada uma nova forma de alcançar algum nível de controle em ambientes altamente turbulentos. Ao contrário das burocracias, que atuam com controles estáticos em ambientes estáveis, ambientes mutáveis requerem modelos flexíveis para alcançar o que o autor denomina de controle dinâmico. Volberda (1998, p. 97) argumenta que “[...] *in this perspective of dynamic control, competitive change is viewed as a major vehicle for creating order, not for destroying it*”. Assim, flexibilidade pode ser entendida como uma forma de obter ordem em ambientes turbulentos por meio do controle dinâmico. Ou seja, a flexibilidade de uma organização é o resultado da interação entre (i) controlabilidade e responsividade da organização e (ii) capacidade dinâmica de controle gerencial (Ibid).

A operacionalização da flexibilidade por meio do controle dinâmico, na visão de Volberda, envolve duas tarefas. Por um lado, a (i) **tarefa gerencial**, que envolve a criação e promoção de capacidades para lidar com situações que gerem distúrbios inesperados. Por outro, a (ii) **tarefa do desenho organizacional**, que envolve a adequação do desenho às condições organizacionais, tais como a cultura, a estrutura e a tecnologia, com vistas a assegurar a efetiva utilização das capacidades gerenciais. Este estudo baseia-se na tarefa do desenho organizacional, buscando operacionalizar o conceito de Volberda por meio da aplicação da metodologia MCDA-C em uma organização pública, conforme apresentado na seção 4.1. Passa-se a seguir a apresentação da metodologia utilizada no estudo.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia utilizada para realização do presente estudo apresenta-se dividida em dois eixos, a saber: (i) **o enquadramento metodológico** – envolvendo a natureza da pesquisa, a origem de seus objetivos, a abordagem do problema e os procedimentos técnicos; e, (ii) **a ferramenta de intervenção utilizada** – a Metodologia Multi-Critério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

No que tange ao primeiro eixo, o estudo se configura como sendo de **natureza descritiva**, pois visa desenvolver entendimento a respeito de um fenômeno específico, tratando de características específicas desse fenômeno e visando estabelecer relações entre suas variáveis (Gil, 1999). O fenômeno abordado é a flexibilização na organização em estudo de acordo com quadro de análise proposto por Volberda (1998).

Quanto à **abordagem do problema**, utiliza-se de uma combinação de abordagens **qualitativa** – tratando-se de interação, compreensão e classificação de certas variáveis em processos dinâmicos vividos por grupos sociais – variáveis essas explicitadas pelas categorias utilizadas para análise no modelo proposto; e, **quantitativa**, pois procura transformar essas informações qualitativas em informações quantitativas por meio da utilização da metodologia MCDA-C, permitindo uma maior precisão dos resultados e maior margem de segurança quanto à proposição de

inferências a partir dos resultados apresentados (Richardson, 1999).

No que tange ao segundo eixo, **a ferramenta de intervenção utilizada** no trabalho, optou-se por utilizar uma metodologia ligada à Pesquisa Operacional, denominada metodologia MCDA-C, tendo em vista a argumentação de Roy (1990; 1993) quando este afirma que a MCDA enfoca a modelagem do contexto a partir da consideração das convicções e valores dos indivíduos, fazendo com que o modelo proposto seja baseado no que acredita-se ser mais adequado para uma situação específica em questão. A contribuição da MCDA-C nesse contexto se dá pelo fato dessa metodologia permitir a organização dos critérios de análise propostos por Volberda, estabelecer uma escala de avaliação para cada um desses e proceder a uma avaliação que permita quantificar o grau de flexibilização da organização em estudo, bem como possibilitar a comparação entre organizações e gerar uma maior acuracidade nos resultados alcançados.

Os dados primários que serviram de base para a quantificação da flexibilização na organização estudada foram obtidos por meio de observação participante, entendida como uma técnica de observação social na qual o pesquisador partilha as atividades e interesses de um determinado grupo ou comunidade em um processo longo de análise do comportamento e ação desse grupo (Valladares, 2007). No caso deste estudo, o observador, um dos autores, é servidor da organização estudada, o que possibilitou, dada sua área de atuação, o convívio com os servidores de todas as demais áreas, bem como analisar a estrutura e vivenciar o funcionamento desta organização. Apesar da possível subjetividade inerente à utilização desse método de pesquisa, buscou-se eliminá-la por meio da utilização de um protocolo de observação no qual cada uma das características analisadas é enquadrada em níveis de impacto de acordo com o indicador de desempenho utilizado para cada um dos critérios de análise (vide figura 1). A posterior quantificação dessa avaliação qualitativa, é realizada por meio da técnica de agregação multicritério apresentada na subseção 4.1. O conjunto de indicadores utilizado no estudo pode ser observado no apêndice A.

4 AVALIAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

O estudo de caso desenvolvido neste artigo se desdobra em duas seções. A **seção 4.1** apresenta o processo de construção do modelo de avaliação utilizado na pesquisa, enquanto a **seção 4.2** apresenta a aplicação do modelo de avaliação proposto e tece uma análise crítica a partir dos resultados apresentados.

4.1 Construção do modelo de avaliação: a aplicação da metodologia MCDA-C

Para a **construção do modelo de avaliação** a MCDA-C utiliza-se de um processo de apoio à decisão, composto por três fases, desenvolvidas a seguir.

Bana-e-Costa e Silva (1994) descrevem a **Fase I – estruturação** – como um misto de arte e ciência, envolvendo a

contextualização do problema e estruturação do modelo. Geralmente a estruturação do modelo envolve a definição de elementos primários de avaliação (Ensslin *et al.*, 2001), sua organização em *clusters* (Eden, 1988; Hair *et al.*, 1998) e posterior hierarquização por meio de mapas de relações meios-fins (Keeney, 1992; Montibeller e Belton, 2007; Montibeller *et al.*, 2007). Finalmente, com base no mapa de relações meios-fins, constrói-se uma segunda estrutura, denominada árvore de decisão (Ensslin *et al.*, 2001).

No caso do presente estudo, os *clusters* e a árvore de decisão são definidos com base na proposta de Volberda (1998), considerando a operacionalização da racionalidade substantivaⁱⁱ em uma organização por meio do que o autor denomina **controle dinâmico**, tratando especificamente de uma de suas questões básicas, a saber, a **tarefa do desenho organizacional**. Conforme o autor (Ibid.), as três dimensões básicas dessa tarefa são a **cultura organizacional**, a **estrutura organizacional** e a **tecnologia organizacional**, e, por conseguinte, foram as dimensões utilizadas no modelo de avaliação proposto.

O **desdobramento dessas dimensões** de análise é, ainda, definido tomando-se como base o quadro de análise proposto por Volberda (1998), referentes às questões intrínsecas a cada uma das dimensões supracitadas. Buscou-se o desdobramento das dimensões até um nível no qual seria factível a construção de uma escala que permitisse a análise e quantificação do grau de flexibilização da burocracia na organização em estudo. No caso da (i) **cultura organizacional**, foram abordadas a formação de identidade, a liderança, as regras não escritas e a orientação externa; no caso da (ii) **estrutura organizacional**, foram abordadas a forma organizacional básica, o sistema de planejamento e controle e os processos de regulação; finalmente, no caso da (iii) **tecnologia organizacional**, foram abordados o modo de produção,

o arranjo físico, os meios de transformação e o repertório de produção. A **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, apresenta o desdobramento dessas dimensões na árvore de decisão utilizada no estudo.

Para a construção dos indicadores de flexibilização, utilizou-se a proposta de Volberda (Ibid.) e considerou-se, ainda, o questionário utilizado por Dellagnelo (2000). Com base nesses dois referenciais tornou-se possível construir uma **escala qualitativa** de avaliação para cada indicador proposto no modelo. Com a construção das escalas ordinais finaliza-se a Fase de estruturação.

A **Fase II – avaliação**, se divide em duas etapas, (i) avaliação local; e (ii) avaliação global (Bana-e-Costa *et al.*, 1995).

A primeira etapa – **avaliação local** – envolve a construção de uma escala quantitativa para os indicadores propostos, representada por uma função de valor que evidencie a diferença de atratividade na passagem de um nível de desempenho para outro (Lyrio, 2008). No caso do presente estudo utilizou-se do método de *Direct Rating* (Beinat, 1995), para construção da função de valor. Ensslin (2001) argumenta que o *Direct Rating* é um dos métodos mais importantes e amplamente utilizados para construção de funções de valor, dada a facilidade de sua aplicação. Para utilizar o método, inicialmente é construída uma escala qualitativa para o indicador, em seguida são associados dois níveis de referência para ancorar a escala e permitir a comparação entre os indicadores. Finalmente, é associada uma pontuação para cada nível de desempenho do indicador. A Figura 1, abaixo, representa um exemplo de indicador utilizado no modelo proposto. Observa-se que o indicador apresenta uma escala qualitativa (ordinal) e uma escala quantitativa (cardinal), bem como os níveis de impacto (N1 a N4) e de ancoragem (Superior – NS e Inferior - NI).

Figura 1: Indicador de desempenho para o critério *atitude de planejamento*

Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal	Escala Cardinal
N4	NS	Atitude de planejamento interativa (interage, se adequando continuamente às alterações percebidas no ambiente externo)	100
N3		Atitude de planejamento proativa (age antecipadamente de acordo com a percepção do ambiente externo)	70
N2		Atitude de planejamento reativa e heterogênea (reage ao ambiente externo adotando padrões de comportamento diferentes de acordo com a percepção do ambiente)	35
N1	NI	Atitude de planejamento reativa e homogênea (reage ao ambiente externo adotando os mesmos padrões de comportamento geralmente pré-definidos)	0

Escala: envolve a atitude de planejamento da organização, por meio de seus membros, em relação à percepção e interferência em seu futuro.

Fonte: Elaboração própria.

A segunda etapa – **avaliação global** – consiste na aplicação de um procedimento de agregação multi-critério, que sintetize a avaliação local em uma avaliação global. Para tanto, atribui-se taxas de substituição (pesos) que informem a importância relativa de cada indicador para o modelo proposto. Mais uma vez foi utilizado o método *Direct Rating* para atribuição das taxas de substituição. Uma vez atribuídas taxas de substituição é possível

agregar as avaliações locais por meio da seguinte equação matemática:

$$V(a) = \sum_{i=1}^n W_i \times V_i(a)$$

Onde:

i = critério de avaliação

n = número de critérios de avaliação

V = pontuação local no critério de avaliação

W = taxa de contribuição global no critério de avaliação

V(a) = Pontuação global dos critérios de avaliação

Com a finalização da avaliação global o modelo de avaliação está construído, sendo assim possível avaliar a flexibilização da organização em estudo. A avaliação e posterior à análise dos resultados é a última fase do processo de apoio à decisão, a saber, **Fase III – elaboração de recomendações**. No caso do presente estudo, a fase de elaboração de recomendações é apresentada na seção 4.2, a seguir.

4.2 Aplicação do modelo de avaliação na Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina

A Secretaria de Estado da Administração – SEA – é um órgão do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, constituída pela Lei nº 4.547/70, tendo suas atribuições atualizadas por leis complementares posteriores, culminando na Lei Complementar nº 534/11 que estabelece suas competências e estrutura organizacional atuais.

Com o estabelecido na LC nº 534/11, fica a cargo da SEA a (i) gestão de pessoas; (ii) saúde ocupacional e plano de saúde dos servidores; (iii) materiais e serviços; (iv) gestão de custos; (v) governança eletrônica e tecnologia da informação e conhecimento; (vi) gestão patrimonial; (vii) gestão documental e publicações oficiais; (viii) gestão do centro administrativo; e, (ix) a Ouvidoria Geral do Estado. Para cumprir com suas atribuições gerencia um orçamento aproximado de R\$ 600 milhões e conta com um quadro de 634 servidores, sendo 525 servidores alocados na Capital do Estado e 109 distribuídos pelo interior. Esses recursos financeiros

e de pessoal, bem como uma estrutura descentralizada, são utilizados para gerenciar um sistema administrativo complexo, de grandes proporções e com profundo impacto na sociedade catarinense.

Com vistas a uma maior efetividade de sua atuação, a SEA aderiu ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA – em Junho de 2010 e criou, por meio do decreto nº 3.472/10 a comissão temporária de acompanhamento e avaliação do programa excelência em gestão, atualizado posteriormente pelo decreto nº 524/11, que altera as atribuições do decreto anterior e estabelece a comissão de coordenação do programa excelência em gestão. Essas iniciativas têm em sua gênese uma tentativa de atuação efetiva, sendo o contexto no qual a SEA se insere momento.

Após essa contextualização, dá-se continuidade à avaliação da flexibilização da organização por meio da aplicação do modelo de avaliação proposto. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** abaixo apresenta o resultado da avaliação realizada na SEA.

Quadro 1: Avaliação da flexibilização da burocracia na Secretaria de Estado da Administração

Avaliação da Flexibilização da Burocracia em Organização Pública	Taxas de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Tx. Contrib. Global	Contrib. Potencial
DIMENSÕES DE ANÁLISE	-	-	35,4	100%	64,6
CULTURA ORGANIZACIONAL	34%	-	57	-	-
Formação da identidade	25%	N7	100	9%	0
Liderança	25%	-	12	-	-
Estilo	34%	N2	35	3%	2
Abordagem de planejamento	33%	N1	0	3%	3
Atitude gerencial	33%	N1	0	3%	3
Regras não escritas	25%	N6	80	9%	2
Orientação externa	25%	-	35	-	-
Escopo	50%	N3	35	4%	3
Atitude de planejamento	50%	N2	35	4%	3
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	33%	-	15	-	-
Forma organizacional básica	34%	N3	35	11%	7
Sistema de planejamento e controle	33%	N1	0	11%	11
Processos de regulação	33%	-	10	-	-
Especialização	25%	N1	-30	3%	4
Regulação do comportamento	25%	N3	35	3%	2
Regulação de ajustes mútuos	25%	N1	0	3%	3
Regulação da tomada de decisão	25%	N2	35	3%	2
TECNOLOGIA ORGANIZACIONAL	33%	-	34	-	-
Modo de produção	25%	N2	35	8%	5
Arranjo físico	25%	N4	100	8%	0
Meios de transformação	25%	N1	0	8%	8
Repertório de produção	25%	N1	0	8%	8

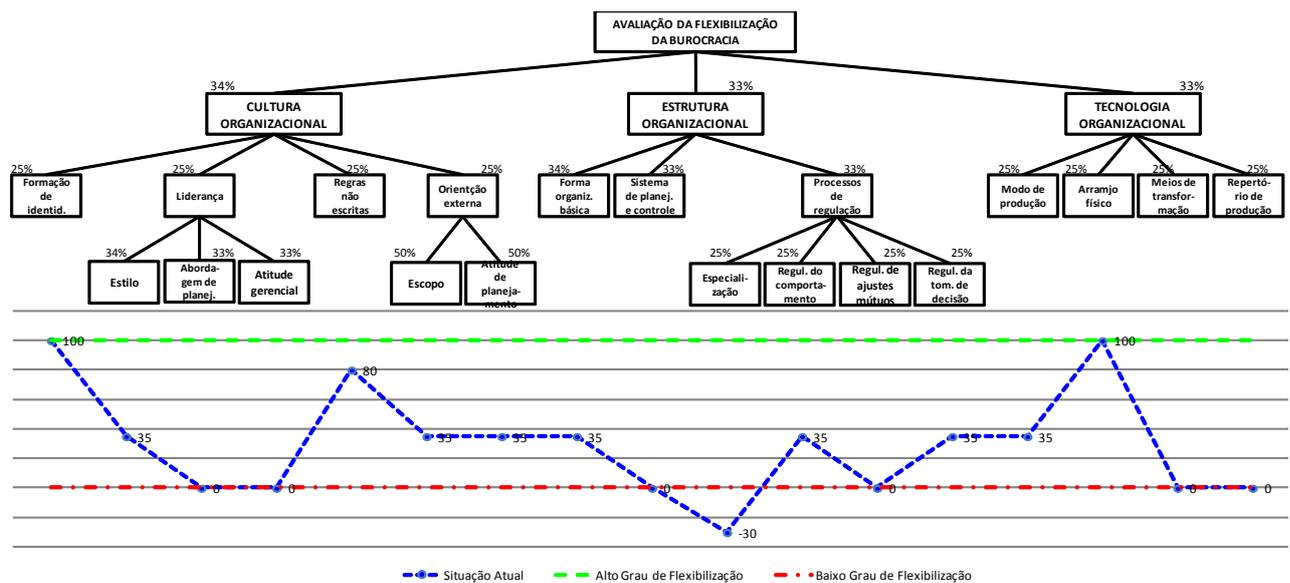
Fonte: Elaboração própria.

No quadro de análise proposto, a coluna 1 refere-se aos critérios de avaliação, estabelecidos de acordo com Volberda (1998), a coluna 2 apresenta as taxas de substituição utilizadas para agregar as avaliações locais, a coluna 3 apresenta o nível de desempenho alcançado pela SEA em cada um dos critérios propostos, a coluna 4 apresenta a pontuação local bem como a avaliação global (apresentada na linha 1 dessa coluna). A coluna 5 apresenta a contribuição percentual de cada um dos indicadores de desempenho e, finalmente, a coluna 6 apresenta a contribuição potencial, em termos de pontuação, de cada um dos critérios. Para fins de análise, busca-se traçar um perfil da flexibilização da

burocracia na organização, conforme apresentado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Para fins de entendimento, no perfil apresentado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a linha superior representa o nível de ancoragem NS e a linha inferior o nível de ancoragem NI (vide seção 4.1). Acima do nível NS, entende-se que a organização apresenta alto grau de flexibilização, podendo, até mesmo, se constituir em uma forma organizacional não burocrática. Por outro lado, abaixo no nível NI, apresenta baixo grau de flexibilização, podendo, nessas situações, configurar-se como uma disfunção da burocracia, acarretando em consequências não desejadas.

Figura 2: Perfil da flexibilização da burocracia na Secretaria de Estado da Administração



Fonte: Elaboração própria.

A avaliação da flexibilização da organização foi realizada por um dos autores do trabalho, servidor que atua na consultoria de planejamento da Secretaria em estudo. Para realizar a avaliação, foram analisadas as dimensões propostas com base nas escalas de mensuração desenvolvidas, sendo que o avaliador definiu em que nível de desempenho a Secretaria se encontrava em cada critério, por meio de observação *in loco*. Em uma **avaliação global**, a SEA obteve **35,4 pontos**, o que se configura como uma **baixa flexibilização da burocracia**, uma vez que um bom nível de flexibilização corresponde ao alcance de 100 pontos na avaliação global. Esse resultado está em consonância com o que se percebe nas organizações públicas de forma geral, tendo em vista seu caráter burocrático – conforme discutido na seção 2.3, apesar de possuir iniciativas que visem uma atuação mais desburocratizada e maior efetividade na prestação de seus serviços à sociedade. Apesar de geralmente atribuir-se um caráter pejorativo ao conceito de burocracia, no caso das organizações públicas, ela se configura como uma alternativa a uma gestão patrimonialista, o que, de certa forma, pode ser considerado benéfico. Alia-se a isso o forte viés legalista sobre o qual a administração pública brasileira se constrói.

Em se tratando de uma análise mais específica, percebe-se um maior grau de flexibilização no que tange à **cultura organizacional** (57 pontos), devido, principalmente, à formação da identidade na organização (100 pontos). Quanto a esse critério, Dellagnelo (2000) argumenta que uma forte comunalidade, acrescida de uma baixa extensão e uma homogeneidade de culturas geralmente aponta para uma organização mais burocratizada. No caso da SEA, percebe-se a existência de “sub-culturas” co-existindo com uma cultura geral, percebida em valores, crenças e comportamentos específicos adotados por servidores de áreas distintas convivendo com os valores organizacionais estabelecidos. Esses rituais e comportamentos diversos co-existindo na organização evidenciam

certa flexibilização e, em alguns casos, as relações informais entre os servidores se prestam até mesmo a ajudar na solução de problemas.

Em troca, percebe-se um menor grau de flexibilização da burocracia no que tange à **estrutura organizacional** (15 pontos). Essa evidência apresentou-se, de forma bastante significativa, no que tange aos processos de regulação, mais especificamente na questão da **especialização das tarefas** (-30 pontos). Percebe-se, pelo perfil de desempenho, que nesse critério a SEA se apresenta abaixo no nível de ancoragem NI, o que representa uma disfunção de sua burocracia. Ainda conforme Dellagnelo (Ibid.), esse critério envolve a especialização em relação à amplitude das tarefas realizadas pelos indivíduos, o grau de profundidade do trabalho e a troca de posições entre os colegas. O fato de a maioria dos servidores atuar em atividades específicas, regulamentadas pelas atribuições do cargo que possuem, em alguns momentos pode acarretar em ociosidade e em outros em sobrecarga de trabalho. Percebe-se que a própria estrutura organizacional por vezes impede a intercambialidade de tarefas e uma atuação mais efetiva na gestão das atividades na organização, o que configura-se como uma consequência não desejada da burocracia.

A questão da **tecnologia organizacional**, por sua vez, alcançou 34 pontos, o que se configura como um nível intermediário de flexibilização, tendendo à burocracia. O **arranjo físico** se destaca nessa área com um bom nível de flexibilidade (100 pontos), uma vez que os meios de produção estão dispostos em estações de trabalho, nas quais os servidores podem trocar informações com seus colegas em espaços amplos e abertos. O **modo de produção**, que diz respeito à forma adotada pela organização para desenvolver seus serviços, alcançou 35 pontos, pois é desenvolvida em lotes específicos, de acordo com as atribuições de cada uma das áreas. No caso dos **meios de transformação e repertório de**

produção, chegou-se a 0 ponto. Existe pouca amplitude de tarefas e o modo de produção é especializado. Além disso, o conhecimento utilizado pelos indivíduos no processo de trabalho, envolvendo os métodos, os procedimentos e habilidades, ao serem analisados sob os aspectos de variabilidade das operações executadas, externalidade do controle e nível de habilidade exigido pelo ocupante do cargo, se mostram bastante específicos, o que configura-se como pouco flexível e bastante burocrático. Uma vez finalizada a análise aqui realizada, passa-se às conclusões do estudo.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo, de caráter descritivo, buscou discutir a questão da flexibilização no âmbito da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. Nesse sentido, pretendia responder a seguinte questão de pesquisa: *como quantificar o conceito de flexibilização proposto por Volberda e aplicá-lo em uma avaliação institucional? Em sendo possível essa quantificação, qual seria o grau de flexibilização da burocracia na Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina?*

Quanto à primeira parte da pergunta de pesquisa, acredita-se que essa foi respondida a partir dos resultados do modelo de avaliação proposto. A metodologia utilizada propiciou a organização dos critérios de análise de Volberda e sua posterior quantificação, por meio da utilização de instrumental matemático oriundo da área de pesquisa operacional.

No que tange a segunda parte da pergunta de pesquisa, a Secretaria de Estado da Administração obteve um desempenho de 35,4 pontos na escala de avaliação proposta. A pontuação obtida pela SEA evidenciou uma organização com viés burocrático em uma avaliação geral, mas, em uma análise mais específica, apresentou resultados distintos. Por um lado, apresentou um maior grau de flexibilização em relação à cultura organizacional, na qual obteve 57 pontos, pontuação essa alavancada pelo critério *formação da identidade*. Por outro lado, apresentou um menor grau de flexibilização em relação à estrutura organizacional, na qual obteve 15 pontos, principalmente devido ao baixo desempenho obtido no critério *especialização*.

Apesar de dificilmente ser possível a generalização de resultados a partir de estudos de caso, uma vez que se adentra de forma aprofundada na realidade específica de uma organização, muitas vezes esse tipo de investigação propicia a formulação de hipóteses que podem vir a ser testadas em estudos posteriores. Neste caso, a partir dos resultados aqui apresentados, poder-se-ia formular a hipótese de que as organizações com menor flexibilidade em sua estrutura organizacional compensam esse *déficit* com uma maior flexibilidade em sua cultura organizacional, o que vem a configurar-se como sugestão para futuras pesquisas baseadas no modelo aqui proposto no âmbito de outras organizações públicas.

Outra questão interessante que surge aqui é o da ponderação dos critérios em modelos de agregação multicritério. No caso deste estudo, uma vez que Volberda não faz menção à importância

relativa de cada uma das variáveis da tarefa do desenho organizacional, optou-se por manter cada um deles com a mesma importância relativa. Apesar disso, Cruz *et al.* (2015) alegam que todos os métodos de agregação discricionária tendem a ser incorretos e podem produzir resultados sem sentido. Esses autores argumentam que esse tipo de problema pode ser evitado por meio de abordagens interativas para ponderar os critérios de avaliação por meio de tomada de decisão em grupo. Assim, sugere-se também como possibilidade de futura pesquisa a realização de entrevistas com painel de especialistas para definição da importância relativa de cada um dos critérios adotados no modelo.

Como limitação ao estudo, cita-se a abrangência do modelo de avaliação – que buscou analisar a organização como um todo, pode ser que uma aplicação do modelo em áreas específicas da organização acabe por apresentar resultados diferentes. Como recomendação para futuras pesquisas, cita-se justamente a aplicação do modelo de avaliação proposto em áreas específicas da organização com vistas a comparar os resultados com o resultado geral aqui apresentado.

REFERÊNCIAS

- Bahrami, H. (1992). The emerging flexible organization: perspectives from Silicon Valley. *California Management Review*, Summer, 33–52.
- Bana-e-Costa, C. A., Silva, F. N. (1994). Concepção de uma “Boa” Alternativa de Ligação Ferroviária ao Porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação. *Investigação Operacional*, vol. 14, p. 115-131.
- Bana-e-Costa, C.A., Stewart, T.J., Vansnick, J.C. (1995). Multicriteria decision analysis: some thoughts based on the tutorial and discussion sessions of the ESIGMA meetings. In.: Euro XIV Conference. *Anais...Jerusalém*, Julho 3-6.
- Beinat, E. (1995). *Multiattribute value functions for environmental management*. Amsterdam: Timbergen Institute Research Series.
- Bergue, S. T. (2011). *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul, RS: Educus.
- Brasil. **Decreto nº 39.510 de 04 de Julho de 1956**. Dispõe sobre o funcionamento de uma comissão de simplificação burocrática.
- _____. **Decreto nº 200 de 25 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Orgs.) (2005) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 75-118.
- Clegg, S. (1990). **Modern organizations: organization studies in the postmodern world**. London: Sage Publications.
- Cruz, N. F. da, Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. M., & de Sousa, L. (2015). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, (July), 1–28.
- Daft, R.; Lewin, A. Y. (1993). Where are the theories for the “new” organizational forms? An editorial essay. *Organization Science*. V. 04, n. 04, Nov.
- Dellagnelo, E. H. L. (2000). **Novas formas organizacionais: ruptura como modelo burocrático?** Tese (doutorado em engenharia de produção e sistemas). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Dias, T.; Cario, S. A. F. (2014). Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão E Governança*, 17(3), 89–108.
- EDEN, C. (1988). Cognitive mapping. *European Journal of Operational Research*, v.36, p. 01-13.
- Ensslin, L.; Montibeller, N. G.; Noronha, S. M. (2001) **Apoio à Decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas**. Florianópolis: Insular.
- Faria, J. R. V.; Leal, A. P.; Attie, J. P.; Hirayama, W. H.; De Matos, R. D.; Dutra, R. S. A. (2008). Autogestão e poder: esquema de análise das relações de poder em organizações com características auto-gestionárias. V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD – ENEO. *Anais...* Belo Horizonte, Junho 18-20.
- Gil, A. C. (1999). **Métodos e técnicas de pesquisa social** – 5ª ed. São Paulo: Atlas.

- Hair Jr, J.F.; R.E. Anderson; R.L. Tatham E W.C. Black. (1998). **Multivariate Data Analysis**. 5th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 730p.
- Keeney, R.L. (1992). **Value focused-thinking**: a path to creative decision-making. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Lyrio, M.V.L. (2008) **Modelo para avaliação de desempenho das secretarias de desenvolvimento regional (SDRs) do governo do Estado de Santa Catarina**: a perspectiva da MCDA-C. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- _____. (2016). **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos**: uma análise no contexto do poder executivo dos governos subnacionais brasileiro e espanhol. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Lyrio, M. V. L.; Lunkes, R. J.; Taliani, E. T. C. (2015). Transparency, accountability and corruption: the state of the art in the public sector. *XIX IRSPM Conference. Anais ...* Birmingham 30 March - 01 April.
- Marini, C. (2005) Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n.1, mar-mai.
- Misoczky, M. C. A.; Silva, J. M. Da; Flores, R. K. (2008). Autogestão e práticas organizacionais horizontalizadas: amplificando sinais. V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD – ENEO. **Anais...** Belo Horizonte, Junho 18-20.
- Montibeller, G.; Belton, V. (2007). Qualitative operators for reasoning maps: evaluating multi-criteria options with networks of reasons. **European Journal of Operational Research**. V. In Press, Corrected Proof, 2007.
- Montibeller, G.; Belton, V.; Ackermann, F.; Ensslin, L. (2007). Reasoning maps for decision aid: an integrated approach for problem-structuring and multi-criteria evaluation. **Journal of the Operational Research Society**. 59, p. 575-589, Jan.
- Moraes, J.; Misocsky, M. C. A. (2010). A organização dialógica do movimento dos trabalhadores desocupados de La Matanza. In: Misocsky, M. C. A.; Flores, R. K.; Moraes, J. (Org.) **Organização e práxis libertadora**. Porto Alegre: DACASA Editora.
- Parker, M. (2002). **Against management**: organization in the age of managerialism. Cambridge: Polity.
- Pedersen, A. R.; Sehested, K.; Sørensen, E. (2010). Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. **The American Review of Public Administration**, 41(4), 375–394.
- Prestes-Motta, F. C.; Bresser-Pereira, L. C. (1986). **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense.
- Ramos, A. G. (1989). **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Richardson, R. J., et. al. (1999). **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas.
- Roy, B. (1990). Decision-aid and decision-making. **European Journal of Operational Research**, vol. 45, p. 324-331.
- _____. (1993). Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational Research**, vol. 66, p. 184-203.
- Santa Catarina. **Lei nº 4.547 de 31 de Dezembro de 1970**. Dispõe sobre a reforma administrativa e dá outras providências.
- _____. **Decreto nº 3.472 de 23 de Agosto de 2010**. Cria a comissão temporária de acompanhamento e avaliação do programa excelência em gestão, na Secretaria de Estado da Administração.
- _____. **Lei Complementar nº 534 de 20 de Abril de 2011**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381/07, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual e estabelece outras providências.
- _____. **Decreto nº 524 de 21 de Setembro de 2011**. Cria a comissão de coordenação do programa excelência em gestão, vinculada a Secretaria de Estado da Administração.
- Santos, B. S. (2002). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280.
- Saxton, M. K. (1998). For your bookshelf: Building the flexible firm: how to remain competitive. **Corporate Reputation Review**. 2(1), 94–96.
- Torres, M. D. F. (2004). **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Valladares, L. (2007). Os dez mandamentos da observação participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 22(63), 153–155.
- Volberda, H. W. (1988). **Building of flexible firm**: how to remain competitive. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1958). **The social psychology of the world religions**, em from Max Weber. Nova York: Oxford University Press.
- _____. (1944). **Economia e sociedad**. Fondo de cultura econômica, México. (1ª ed. Espanhola baseada na 1ª Ed. alemã de 1922).

ⁱ A sociologia das ausências e das emergências é uma proposta teórica desenvolvida por Boaventura de Souza Santos. Para melhor entendimento da proposta sugere-se a leitura de Santos, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

ⁱⁱ Para melhor entendimento do conceito de racionalidade substantiva, ver Ramos, A. G., 1989.