

UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACC – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
Curso de Administração

*A Sustentabilidade no Modelo de Gestão Gerencial a partir da Reforma do
Aparelho do Estado.*

Autor:
Dolores Carolina Menezes da Motta
DRE: 105042456

Rio de Janeiro, julho de 2009.

Dolores Carolina Menezes da Motta

*A Sustentabilidade no Modelo de Gestão
Gerencial a partir da Reforma do Aparelho do
Estado*

Monografia de Graduação apresentada ao curso de Bacharel em Administração, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Synval de Sant'Anna Reis Neto

**Rio de Janeiro
2009**

Motta, Dolores Carolina Menezes.

A Sustentabilidade no Modelo de Gestão Gerencial a partir da Reforma do Aparelho do Estado. / Dolores Carolina Menezes da Motta - Rio de Janeiro: [s:n], 2009.

92p.

Trabalho de Conclusão de Curso – (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

Orientador: Synval de Sant'Anna Reis Neto

1. Sustentabilidade. 2. Modelos de Gestão. 3. Reforma do Estado.

CDD: 658.404

Dolores Carolina Menezes da Motta

**A Sustentabilidade no Modelo de Gestão Gerencial a partir da Reforma do
Aparelho do Estado.**

Rio de Janeiro, de de 2009.

(Prof. Synval de Sant'Anna Reis Neto, Professor da Faculdade de Administração e
Ciências Contábeis)

Agradecimentos

São inúmeras as pessoas que contribuem para qualquer conquista que ocorra na vida da gente. Esta, que culmina com o final da graduação é uma conquista muito importante porque envolve uma série de etapas ao longo da nossa vida para que este dia chegue. Não é o fim dos estudos, está longe de ser e para mim, jamais chegará esse dia, no entanto, é o fim de uma etapa, etapa esta que não foi fácil, mas poderia ter sido mais difícil se eu não tivesse tido a honra e a oportunidade de nesta vida, cruzar com pessoas incríveis que fizeram essa jornada ser mais suave e acima de tudo, que contribuíram para a minha formação e para a minha felicidade até hoje.

No manual desta monografia está escrito que esta parte está condicionada à necessidade e que deve ser expressa de maneira simples e sóbria, não devendo ultrapassar uma página e por isso, devemos ser objetivos. Pelo santo amor de Deus, se me reprovarem por essa parte, eu não ficarei triste. Essa é uma regra que eu faço questão de quebrar, porque eu não tenho condições de resumir em uma página os meus agradecimentos por todos aqueles que contribuíram comigo ao longo da minha vida e que culmina este documento com o final de uma das principais etapas da minha vida...

Dito isto, vocês são muitos, mas pelo menos aqui eu faço questão de dizer...

Como diria um amigo meu, vamos em ordem cronológica para não dar confusão.

Primeiramente, aos meus pais. Em separado, assim como o são: à minha mãe, por ter me aguentado nove meses, por ter me ensinado sobre a vida, por ter me educado e me ajudado a construir minha personalidade, por ser uma grande incentivadora dos meus planos mirabolantes e ousados e continuar firme e forte na platéia torcendo por mim, pelo apoio nas mudanças que eu decidia, quando fiquei no Rio, quando decidi ir para Itaperuna também e quando resolvi voltar e estar onde estou hoje, pelas dificuldades que fizeram aprender, por todas as vezes que você me chamou atenção com o objetivo de me educar, pelo incentivo que você tem me dado até hoje e inclusive: o meu eterno agradecimento.

Ao meu pai, também pela educação, ainda que de maneira calada, tenho em mente os vários momentos na infância quando você brigava comigo tentando corrigir o que eu fazia de errado, por ter sido durante muito tempo o meu grande financiador e que me permitiu passar para uma Universidade Pública, a qual me orgulha muito. Por sempre acreditar nas minhas decisões a qual eu nunca precisava pedir... Muito obrigada.

À minha avó Alda e ao meu avô Djalma, vocês são meus pais também, vocês sempre me acolheram e me incentivaram em tudo: esta conquista não seria como é sem vocês na minha vida, muito obrigada, onde quer que vocês estejam, eternamente serão lembrados por mim com eterna gratidão e carinho.

Aos meus familiares como um todo: meus avós de Itaperuna pelos momentos difíceis que nos acolheram em sua casa, pelos momentos em Sossegão Beach, meus tios pelas conversas inteligentes: tia Ivana, pelas conversas sobre vários assuntos; tio Cacá, pelo bongô e as várias noites tocando e cantando; Tio Dênio e tio Denílson; ao meu tio e padrinho Luis, pelas conversas sobre a academia, você é um empreendedor nato, ainda vou te ver fazendo muito sucesso. Meus tios e tias que são casados com meus tios e tias oficiais, meus primos: Leo, Juliana, Hugo, Vanessa, Erick, Vinicius, Maíra, Leo, Gustavo. Ao vovô Waldemar, por todo o carinho e preocupação sempre.

Às minhas paixões: minhas irmãs. À Natália, por ser autêntica e por ter coragem de assumir sua autenticidade. Eu acredito que na vida a gente deva fazer aquilo que nos deixa feliz, não existe um modelo único de felicidade para todos, apesar de muitos acreditarem nisso, eu não acredito e você é um exemplo. Onde quer que você vá, permita-se fazer aquilo que te deixa feliz e como diria o Jô: você é minha protegida. E obrigada pelas aulas de violão e pela convivência em todos os lugares: Brasas, facul, Ayra e em casa. À Mariana, você pode não saber, mas você é muito importante para mim e eu desejo do fundo do meu coração que eu possa estar cada vez mais do seu lado, fico feliz em ver a pessoa que você se transformou. À Vic-vic, minha pequena que eu tive que deixar tão pequena para estar aqui hoje, você é uma coisa linda e que bom que seu nome significou realmente uma Victória para todos nós, você nos enche de alegria. A vocês três que eu tanto amo, contem sempre comigo, sempre.

Aos meus e minhas ex e atuais madrastas e padrastos pelo apoio, em especial ao Tio Paulo e ao Luiz...

À minha madrinha, pelo apoio desde pequena e conversas mais recentes, por se lembrar sempre de mim com muito carinho. Aos meus amigos de infância, à Elaine, caramba, você me viu fazer um ano, por tudo que vivemos, pelas brincadeiras na infância, por tudo...às brincadeiras de monstro no quarto do meio, Leo, Natalia, Claudinho, Bernardo, à Lú...à Búzios e às amoras roubadas do vizinho. Ao Fernando (que também é meu protegido nessa casa), à Maria, Ciça, Dona Marli, a todos...

Agradeço ao Joacir ou Jô, ou Jakita, Jokito, Mexicano, Pelacir, Palhacir ou Carracão por fazer parte da minha vida, por ser tão importante para mim, por fazer parte de tudo isso, toda a sua dedicação, eu acho que eu não tenho como te agradecer, você foi essencial, o dia que você chegou do trabalho, me colocou no carro e disse: "você vai fazer lá sim" e fomos um dos últimos a chegar na UFRJ, lembra? Caramba, como você faz parte da minha vida! Como que eu olho para você e penso o quanto você contribuiu para todas as minhas conquistas, sem exceção e continua contribuindo firme e forte acreditando em todos os meus desejos e sonhos, e olha que eles são bem ousados! As horas perdidas estudando Cálculo I, não tão perdidas, afinal, me fez passar de primeira e direto!! Os fins de semana, a Lagoa, a FLIP, Fortaleza, Petrópolis, as livrarias, muitos livros, o Bibi, que até hoje não trocamos os cupons...haha...a sua paciência interminável comigo, aos momentos tristes e felizes, a todos os planos que fizemos e fazemos, afinal, você é um dos meus maiores incentivadores, aos inúmeros shows e viagens, por me levar para entrar no Livro 1 e hoje estar no Livro 9. Obrigada por tudo, tudo que você fez por mim e por tudo que vivemos, no passado e no presente, você trouxe muita felicidade à minha vida, com você eu comecei a viver como “gente grande”. Você é uma espécie em extinção na humanidade, uma pessoa que faz o bem, uma pessoa que eu tenho a honra de conhecer a cada dia mais e que me fez crescer.... Sinto-me honrada de poder ter você na minha vida e mais honrada ainda porque passe o tempo que passar essa presença é eterna, porque está no coração.... Muito obrigada por tudo!

Aos meus amigos do Santa Mônica (que não lembro de ninguém), Dom Bosco, Pio XI (Manu, Camilly, Tayrini). Aos meus amigos do Exame e do Único de Itaperuna, em especial à Camille, Giselle, Pedro Vinces, Paulinha, Serginho, Fernanda, Joaquim, e a tudo que vivemos juntos, aos trabalhos que fizemos, à gravação daquele vídeo tosco em frente ao valão da CEHAB, ao trabalho que tinha a mitocôndria dentro da camisinha (Mille, pra você), aos desfiles e fotos (aê Gi), às massagens na minha mão que o Pedrin fazia no intervalo, aos meus outros amigos de Itaperuna, Artur, Thiago, Barbara e os inúmeros hambúrgueres do Fabrízio, inesquecíveis, ao jogo de buraco que o Thiago catava tudo. Agradeço ao Juliano pelos momentos engraçadíssimos e felizes. Aos meus amigos do grupo, do Coral, da Mocidade, dos Encontros no Carnaval e no meio do ano em especial à Vanessa, incentivadora do início, Carlos Eduardo, César, Aline, Lucio, Néilson, Rogato, Mônica, enfim, a todos que conheci lá dentro que me ajudaram a

crescer como pessoa. Ao Gabriel, pelos ótimos momentos que vivemos, por ser muito querido. Aos meus amigos do p.H e do Brincadeiras do Senhor (haha): Marina, Igor, Mariana, Amanda, Elisa e aos inúmeros sanduíches no Supermercado Extra, pelo dia que eu passei mal por ter participado do “vira” apostando quem bebia o refrigerante mais rápido, à Carol de Jacarepaguá (porque precisa diferenciar rsrs), por me aturar até hoje, compartilhar vários momentos na minha vida, pelas inúmeras vezes que eu dormi na sua casa e em especial àquela que você fez empada de queijo e a sua irmã alugou filme de terror, meu tipo preferido (hahaha), foram muito boas e por ser muito especial para mim...à Carol de Higienópolis, que foi uma companheira de aventuras, pelas caronas e a seu avô também. A Mac, porque ela me entende!

Aos meus mestres, esses merecem as minhas palmas, confesso que nem todos, mas muitos. Aos de todos os colégios, em especial ao Saulo pelo incentivo de vir pro Rio, pelas conversas que tínhamos caminhando para o colégio, afinal, até hoje o monopólio da viação Santa Lúcia em Itaperuna é de dar nos nervos e aos da graduação: Laura Patuzzi, Érico Leite (aprendi muuuuuuito com você), Clotilde, Henrique, Lúcia, Abílio, Dália, Rohm, Luis Maurício, Hélios, Alessandra, Zeca, Saturnino, Gerson, Newton, Margô, Vitor Iorio, Ana Carolina, Valdecy, Daniela, Alexis, Maria Tereza, Antonio Edmundo, Ângelo, PC, Ruthberg, Uriel, Antonio Eugênio, Albuquerque, Geraldo, Isabel Farias, Miriam Goldenberg, Isabel de Assis, e em especial ao meu orientador e professor, Synval e ao professor Falcão. Ao professor Evandro e ao grupo Imaginar e Fazer e também à Saskia, funcionária exemplar do departamento de Administração.

Agradeço à AYRA, Empresa Júnior de Gestão de Negócios da UFRJ.....Essa parte poderia ser um testamento. Agradeço aos meus amigos queridos, desde quando entrei: Tomassini (“você é O cara”), Fê (grande incentivadora), Bianca (muito querida), Donato (você radicalizou a Ayra, aprendi muito com você), Cris, Tito, Ian, Cristina, enfim.... Aos que entraram comigo: Polegar (até hoje não consegui entender como que uma pessoa pode pensar tão loucamente e agir com tanto equilíbrio, você fez um trabalho excelente, não foi fácil te substituir), Paty, Yash, Atírson, Diego, Sasha, enfim, todos que fizeram projeto comigo (dos angolanos, recrutamentos e seleções, resp social, do CCJE entre outros) aos consultores da gestão que fui incubida de ser responsável (não tem como falar de todos), aos consultores que me aturaram (em especial aos da Presidência, claro que sempre é a melhor diretoria!), aos que reclamavam das Assembleias (Pinto, Heitor, não é específico não), aos que brigavam comigo por causa

das regras que eles mesmos criaram, aos que participaram das reuniões e votações intermináveis....porque empresa júnior foi feito para dar errado (By Tomassini) e onde eu tanto aprendi.

Aos que vinham nos churrascos aqui em casa (ou seja, geraaaaaaal, Franguito tava em todas, ao Vangelis, que não era membro oficial e se tornou uma pessoa muito especial), meus preferidos que eu não escondo: Vinícius, você me surpreendeu, tenho um carinho muito grande por você e obrigada por tudo (aquela batata, nada né?); e Vítor, por todos os momentos na diretoria e não só lá, pelo trauma de você dirigindo em Floripa (haha), por tudo e eu prometo que esse ano sai aquele almoço. Àqueles que continuaram, àqueles que cruzaram o meu caminho por quase três anos lá dentro, àqueles que me ensinaram, àqueles que eu tentei passar algo de bom, àqueles que fizeram e fazem parte do meu caminho, a vocês o meu muito obrigada pelos bons momentos que passei por aí.

Aos meus colegas de turma, à Valesca, por ser muito especial, por ser um exemplo de coragem e por ter compartilhado vários papos “cabeça” comigo. Quando faremos a virada no Odeon? ao Santo, por compartilhar várias coisas em comum comigo, porque a gente vai fazer os mesmos concursos, escrevemos os mesmos artigos (plural, viu), queremos ir para Angola um dia, porque eu encho o saco dele e ele o meu (brincadeirinha!!), à Bianca de novo, por ser louca, estar sempre pronta para tudo, porque sempre me escutou quando eu quis falar, sempre me apoiou na Ayra, por saber que eu posso contar com você, à Fernanda, por compartilhar várias coisas comigo, por ser uma grande incentivadora, por ser um exemplo de menina... à Patrícia, Rose, Tati, Aline, Carol, enfim, a todos.

Obrigada às pessoas dos outros estágios que fiz: Isis, da Petroflex, à Raquel, Marcelo, Mônica, Analice e Dália dos cursos de pós-graduação em Responsabilidade Social e Terceiro Setor e Economia e Gestão da Sustentabilidade – Instituto de Economia, UFRJ. Aqui eu preciso dar uma parada antes de continuar. O meu sincero agradecimento à equipe do RTS/EGS, em especial à professora Dália Maimon que me deu grandes oportunidades, que acredita em mim e me incentiva a estudar cada vez mais, à professora Analice, que além de ser uma excelente professora é uma excelente ouvidora das minhas ideias, inclusive aos conselhos pessoais, à Raquel, por ser a primeira que me apoiou e é claro, por sempre me apoiar, ao Marcelo e à Mônica, porque são pessoas de bom coração que eu tive o prazer de conhecer. A esse time que eu continuo sempre por

perto, o meu muito obrigada, aproveito também para agradecer aos professores daí, também influenciaram muito o meu caminho...

Obrigada ao Leo e ao Édison, do GPI – UFRJ, porque eu aprendi muito com vocês, não só nas reuniões que fazíamos, na alopradice daquela coisa de ontologia que até hoje eu não saberia resumir, mas também pelas vezes que paramos naquele boteco lá em Niterói e conversamos sobre o nada.

Aqui eu preciso dar outra parada. O meu intenso agradecimento ao Édison, por ser uma pessoa que passou a conviver muito próxima de mim, pelo seu agradecimento no seu projeto final em que o meu não teria como chegar aos pés, pelas inúmeras conversas sobre o nada, assim como você gosta de dizer, pelo *tour*, nos botecos no qual você tenta me fazer beber cerveja e que eu aceito ir apenas porque isso é uma coisa cultural, que fique bem claro e eu adoro cultura e por você saber disso, por fazer aula de chinês comigo e por ser louco o suficiente para isso e pelo incentivo...(谢谢 汉语), à Yuan Aiping por mostrar que existem outras formas de pensar o mundo. Ao Édison também por me mostrar até onde uma pessoa é capaz de chegar quando ela está decidida a ter aquilo que quer. Por ser um exemplo de sucesso como ele gosta de dizer e por realmente fazer jus ao que diz, por ser o mais novo professor universitário que eu conheci e por ser uma das minhas referências bibliográficas, por me ajudar desde que me conheceu e por me incentivar em todas as palavras que saem da minha boca, mesmo aquelas mais difíceis, aquelas bem difíceis, aquelas que ninguém suportaria ouvir e continuar na campanha pelo vote 2...pelas vezes que fomos ao Democráticos, ao samba e as danças, aos peixes, praias (mesmo aquela distante, que não tivemos coragem de entrar), obrigada pela energia que você tem quando está ao meu lado, mesmo quando eu “não estou presente” e por saber disso, obrigada por todos os momentos, sem exceção. Vivi anos em poucos meses. Obrigada pelo Papalagui, é realmente um livro muito interessante, por compartilhar as ideias sobre a China e a Índia e todas as outras, afinal, você topa tudo pela sua felicidade..isso é bonito de ver, chega a ser admirável. Você é uma pessoa incrível, de verdade. Muito obrigada por tudo e eu gosto de você de graça. (wo ái ni, xiè xie)

Ao Brasas, à Fernie, minha eterna professora de inglês, mesmo que eu tenha trocado de turma e a Ana Luiza, em especial pelas discussões na aula e eu espero que o nosso encontro americano não passe desse mês.

Por fim eu agradeço a todos os brasileiros, todos aqueles que contribuem e pagam impostos e que me permitiram estudar na UFRJ, uma Universidade Pública, da qual muito me orgulha ter sido aluna. Foram várias as vezes que pensei isso antes de faltar alguma aula e mesmo faltando, muitas vezes eu lembrava esse “pequeno detalhe”.

Obrigada ao povo brasileiro pela oportunidade, espero que eu retribua à altura.

A todos que contribuíram com o meu crescimento de alguma forma, o meu eterno agradecimento resumidíssimo em sete páginas!

SUMARIO

RESUMO.....	1
ABSTRACT.....	2
1 INTRODUÇÃO.....	3
1.1 OBJETIVO.....	4
1.1.1 <i>Objetivo Geral</i>	4
1.1.2 <i>Objetivos Específicos</i>	4
1.2 RELEVÂNCIA DO TRABALHO.....	4
1.3 MÉTODO DE PESQUISA.....	5
1.4 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	8
2 REVISÃO CONCEITUAL SOBRE SUSTENTABILIDADE.....	10
2.1 A SUSTENTABILIDADE COMO UMA EVOLUÇÃO DE UM LONGO PROCESSO HISTÓRICO.....	11
2.1.1 <i>Desejos ilimitados e recursos limitados</i>	13
2.1.2 <i>A capacidade de carga do planeta e a crise ecológica</i>	16
2.2 PRINCIPAIS CONCEITOS	23
2.2.1 <i>Abordagem conceitual sobre desenvolvimento sustentável</i>	23
2.2.2 <i>O conceito de sociedades sustentáveis</i>	26
2.2.3 <i>As características das “novas” organizações sustentáveis</i>	27
2.3 O TRIPLE BOTTOM LINE E O QUARTO BOTTOM LINE	33
2.3.1 <i>O Triple Bottom Line e sua conceituação</i>	33
2.3.2 <i>O Quarto Bottom Line</i>	36
3 GESTÃO PÚBLICA.....	38
3.1 - MODELOS DE GESTÃO.....	38
3.1.1 - <i>Os paradigmas históricos</i>	42
3.1.2 - <i>A abordagem clássica da Administração</i>	43
3.1.2.1 - <i>A abordagem de Frederick Taylor</i>	44
3.1.2.2 - <i>A abordagem de Ford</i>	45
3.1.2.3 - <i>A abordagem de Fayol</i>	47
3.1.3 - <i>O modelo de gestão burocrático</i>	49
3.1.4 - <i>A abordagem humanística</i>	51
3.1.4.1 - <i>A experiência de Hawthorne e outros autores</i>	51

3.1.4.2 - A hierarquia das necessidades de Maslow.....	54
3.1.5 - A Abordagem Integrativa.....	55
3.1.5.1 - A Teoria Geral dos Sistemas.....	56
3.1.5.2 - A Teoria da Contingência.....	56
3.1.5.3 - A Gestão Estratégica.....	57
3.1.6 - Os modelos de gestão em construção.....	58
3.2 - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA AO LONGO DO TEMPO.....	60
3.3 - REFORMA DO ESTADO: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	62
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE UMA GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL....	72
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: Separação por palavras-chave

Gráfico 1 : Curva de Possibilidades de Produção

Quadro 1: Problemas específicos da sociedade ao longo do tempo

Quadro 2. Resumo sobre as principais síndromes de mudanças globais

Quadro 3: Evolução das expectativas sociais

Quadro 5: Triple Bottom Line

Tabela 2: Principais representantes das teorias administrativas

Tabela 3: Principais modificações do Modelo Burocrático para o Modelo Gerencial

Dolores Carolina Menezes da Motta

Junho/2009

RESUMO

Este trabalho visa mostrar a concepção do paradigma da sustentabilidade como um dos modelos de desenvolvimento discutidos na sociedade atualmente. O objetivo é estabelecer a integração da Nova Gestão Pública no Brasil com os parâmetros atuais de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, com base em conceitos teóricos e tendo como pano de fundo a Reforma do Aparelho do Estado, mais especificamente a Administração Pública Gerencial o presente trabalho apresentará uma revisão conceitual sobre as principais mudanças geradas com a Nova Gestão Pública, apresentando também o conceito de sustentabilidade e principais instrumentos como paradigma atual. Nesse caso, cabe destacar o questionamento a ser feito pelo presente trabalho sobre a incorporação desse paradigma na Nova Gestão Pública no Brasil.

Palavras-chave: Gestão Pública, Administração Pública Gerencial, Sustentabilidade, Paradigma, Reforma do Aparelho do Estado.

Abstract

This article aims to show the conception of sustainability as a paradigm of development's models discussed in society nowadays. The objective is to establish the integration between the New Public Management in Brazil and the current parameters of sustainable development. In order to this, based on theoretical concepts and the state's reform, more specifically the New Public Administration Management, this paper presents a review on the major conceptual changes generated with the New Public Management, also the sustainability's concept and main instruments as current paradigm. In this case, this work wants to ask about the incorporation of this paradigm in the New Public Management in Brazil.

Keywords: Public Management, Sustainability, Paradigm, State's Reform.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho visa abordar dois assuntos que aparentemente não recebem destaque – de forma integrada – na sociedade brasileira: Nova Gestão Pública e Sustentabilidade.

A mudança de paradigma de organização social trazida com a sustentabilidade trouxe inúmeros questionamentos no que tange à sua operacionalização. Nesse sentido, as organizações em geral, têm debatido à criação de instrumentos gerenciais que visam a suprir esse novo paradigma. No que diz respeito à Reforma do Estado iniciada em 1995 e a implantação da Administração Pública Gerencial, mostra a iniciativa à mudança de paradigma vigente com o modelo de Gestão Burocrático. No entanto, o presente trabalho visa - de maneira inicial, pois se trata de um projeto de fim de curso em graduação - levantar os questionamentos necessários para estabelecer comparações entre a mudança paradigmática ocasionada com a Nova Gestão Pública e a mudança paradigmática trazida com a sustentabilidade.

Nesse sentido, busca-se estabelecer relações entre ambos, com a finalidade de identificar o quanto esse Novo Modelo de Gestão Pública incorpora o novo paradigma e sustentabilidade.

O presente capítulo está estruturado em:

- (1) apresentar o objetivo do trabalho, bem como os objetivos específicos;
- (2) apresentar a relevância do presente trabalho para os diversos públicos;
- (3) apresentar a estrutura do trabalho e a metodologia utilizada.

1.1 Objetivo

1.1.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo interpretar a Administração Pública Gerencial sob a ótica do paradigma da Sustentabilidade.

1.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho versam sobre (1) identificar os principais conceitos acerca da Sustentabilidade; (2) realizar uma revisão conceitual sobre a Administração Pública Gerencial; (3) identificar a interação e consonância desses dois novos paradigmas; (4) observar a operacionalização do paradigma da sustentabilidade no âmbito da Gestão Pública e trazer reflexões sobre tais questões.

1.2 Relevância do trabalho

A relevância do trabalho consiste em integrar dois temas aparentemente distintos – Sustentabilidade e Nova Gestão Pública - mas fundamentais para que tais paradigmas¹ se sustentem ao longo do tempo. Possui relevância acadêmica, pois são raros os trabalhos que visam integrar Gestão Pública e Sustentabilidade, até mesmo por se tratar de um tema razoavelmente recente.

A Reforma do Estado, que culminou com o Plano Diretor, em 1995 que estabelecia a migração do modelo de gestão burocrático para o modelo de gestão gerencial trouxe novas diretrizes que vem sendo adequadas e implantadas no âmbito da Gestão Pública Brasileira.

¹ O conceito de paradigma segundo Tomas Kuhn (1975) pode ser entendido como “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Junto à isso, o movimento do Desenvolvimento Sustentável², fruto de um processo que culminou como Relatório de Brundtland (1987) trouxe em um mesmo contexto, novos paradigmas que precisavam ser demandados.

Nesse sentido, uma integração entre ambas as diretrizes mostra-se necessária para avaliarmos à concretude de uma mudança de paradigma organizacional pública em direção à sustentabilidade.

Além disso, possui relevância prática, ainda que se trate de um ensaio teórico, pois o presente trabalho será pautado na análise do documento-guia para a Administração Pública Gerencial.

Fora às diretrizes formais de um trabalho acadêmico, o esforço em realizar o presente trabalho ultrapassa qualquer disciplina de uma Universidade que tem como exigência para conclusão de uma graduação um projeto final de curso. O esforço em realizar o presente trabalho paira sobre inquietações e reflexões sobre a sociedade em que vivemos. Os instrumentos utilizados e as leituras desenvolvidas, as referências formais lançadas são apenas instrumentos exigíveis que auxiliaram esse processo. Portanto, acredito que a leitura possua também – e muito mais, como realmente deveria ser neste caso - relevância a qualquer tipo de pessoa que se preocupa com o mundo em que vive, que se preocupa com o papel do Estado, que se preocupa em viver e deixar um mundo melhor para seus descendentes, mas acima de tudo àqueles que se preocupam não só com o mundo que irão deixar para as pessoas, mas que pessoas deixarão para o mundo.

² Será realizada uma revisão conceitual a posteriori, no entanto, pode-se dizer que o Desenvolvimento Sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de satisfazerem as suas. (DIEGUES, 1992)

1.3 Método de Pesquisa

O método de pesquisa está baseado em duas partes, a primeira que é a revisão bibliográfica sobre o conteúdo a ser descrito e a segunda sobre a pesquisa de documentos no qual é feita a base para a análise.

No que diz respeito à primeira parte, a revisão bibliográfica que segundo GIL (1999, p. 65) “permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.” Além disso, ele cita que essa é uma vantagem importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço, como é o caso deste trabalho.

Além disso, a pesquisa documental também presente na monografia pode ser descrito segundo GIL (op.cit) como materiais que ainda não receberam um tratamento analítico.

Com isso, pode-se dizer que o presente trabalho trata-se de um ensaio teórico, mas que se utiliza de pesquisa documental na segunda parte do desenvolvimento do trabalho que será a base para algumas inferências à luz da pesquisa bibliográfica realizada.

O método de busca para pesquisa bibliográfica segue o método utilizado por SILVA (2009) em que (1) divide a pesquisa em categorias ou palavras-chave, (2) busca-se sinônimos para as palavras-chave, (3) quantificar por palavra-chave, (4) selecionar as de maior retorno, (5) cruzar as palavras-chave das categorias, (6) priorizar resultados relevantes, (7) seleciona artigos e livros, (8) conceitua artigos quanto à qualidade, (9) aprova artigos quanto à qualidade, (10) analisa as referências citadas nos artigos aprovados, (11) inclui referências de qualidade.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica tem inicialmente a divisão do problema de pesquisa em categorias. As categorias selecionadas não são em todos os casos palavras isoladas. Isso, porque a divisão em categorias já de acordo com o trabalho proposto, já eliminaria casos que não fosse do interesse em questão. Com isso, obtém-se as categorias (A) Administração Pública, (C) Paradigma, (C) Sustentabilidade. Os resultados abaixo expõem a pesquisa o exemplo citado:

Tabela 1: Separação por palavras-chave

Categoria	Português	Categoria	Português	Categoria	Português
A1	Administração Pública	B1	Paradigma	C1	Sustentabilidade
A2	Nova Administração Pública	B2	Visão	C2	Desenvolvimento Sustentável
A3	Reforma do Estado	B3	Perspectiva	C3	Triple Bottom Line
A4	Gestão Pública				
A5	Administração Pública Gerencial				
Categoria	Inglês	Categoria	Inglês	Categoria	Inglês
A8	Public Administration	B4	Paradigm	C4	Sustainability
A9	Local Government	B5	Prototype	C5	Sustainable Development
A10	State reform	B6	Image	C6	Triple Bottom Line

A11	Public Management	B7	Epitome
A12	Semi-public	B8	Substitution class
		B9	Perspective

A partir de então, de uma maneira simplificada, devido ao tempo disponível para esta pesquisa, foi realizado o cruzamento das palavras e os artigos foram selecionados de acordo com o que estava mais próximo do tema em questão. Como em alguns casos os retornos eram muitos, optou-se por priorizar a pesquisa nos cruzamentos entre as três categorias diretamente.

Com as principais obras identificadas com base em tais pesquisas e na experiência da autora em lidar com alguns temas pôde ser definido o material-base para a realização do presente trabalho.

De posse disso, os conceitos identificados e expostos serviram para embasar a análise do plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado

1.4 Estrutura da monografia

O presente trabalho inicia versando sobre os principais conceitos da sustentabilidade. Nesse sentido, mostra-se os principais marcos históricos ocorridos na sociedade, junto a um breve histórico de movimentos que culminaram com o paradigma da sustentabilidade. Será apresentado conceitualmente o *Triple Bottom Line*, mais conhecido como o “Tripé da Sustentabilidade” e o *Quarto Bottom Line* intitulado de Gestão da Mente Sustentável como forma de operacionalização dos três *bottoms*. Em seguida, fala-se sobre a Gestão Pública no Brasil, enfatizando a Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial. Os conceitos são

apresentados, já fazendo alusão ao paradigma da sustentabilidade a fim de identificar a presença do mesmo na nova proposta pública.

O presente trabalho não tem como objetivo realizar uma pesquisa completa no que tange à Gestão Pública Brasileira. Foi selecionado o principal instrumento do governo disponível na Internet para completar o referencial teórico sobre o tema. Para realizar o trabalho, portanto, será feita uma revisão conceitual de ambos os temas.

O segundo capítulo do trabalho que versa sobre Sustentabilidade são apresentados (1) as principais transformações e marcos históricos para o desenvolvimento desse novo paradigma (2) os principais conceitos sobre o tema, bem como falar-se-á sobre o movimento de Responsabilidade Social Corporativa, fundamental para iniciar uma nova perspectiva nas organizações, além da perspectiva financeira, bem como os principais conflitos existentes em torno dessa questão e (3) será apresentado o *Triple Bottom Line* (ELKINGTON, 1997) e o *Quarto Bottom Line* (OURIQUES, 2008) .

O terceiro capítulo do trabalho está dividido em duas partes, na primeira será realizada a revisão bibliográfica sobre Gestão Pública no Brasil, especificamente ao que se refere aos modelos de gestão abordando um breve histórico sobre Administração Pública Burocrática que fará a relação com a introdução para a Nova Gestão Pública, especificamente, a Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006). A outra parte do presente capítulo versará sobre a nova Administração Pública proposta pelo Plano Diretor sobre a Reforma do Aparelho do Estado (1995-1998). Finalizando, são apresentadas as considerações finais sobre gestão pública sustentável, demonstrando a necessidade de uma visão sistêmica e a consideração sobre os diversos elementos envolvidos.

2. Revisão conceitual sobre Sustentabilidade

“Devemos sim, pensar que mundo estamos deixando para nossos filhos, mas também deveríamos pensar que pessoas estamos deixando para o mundo”

Cláudia Pfeiffer

Inicialmente, na primeira parte do presente trabalho busca-se entender o aparecimento do conceito de Sustentabilidade. Considera-se parte fundamental remeter tal explicação como um processo histórico relacionado aos inúmeros acontecimentos sociais existentes na época porque como veremos à frente, o movimento do desenvolvimento sustentável surgiu como resposta à um estilo de vida vigente.

Na segunda parte do capítulo, busca-se através de autores estudiosos do tema apresentar o conceito de sustentabilidade, que em face de sua evolução ao longo do tempo – basicamente alguns estudiosos acreditam ser uma evolução de outros conceitos e outros, acreditam ser um movimento independente - mostra-se como parte fundamental do trabalho, pois norteará parâmetros que serão expostos mais a frente.

Seguindo esse raciocínio, dá-se importância ao movimento de Responsabilidade Social, por ser considerado um movimento importante que divide opiniões sobre se é realmente um movimento que ajuda na construção de um novo paradigma ou como sendo um novo movimento do capitalismo para reforçar a conduta já dominante nas organizações.

A última parte do capítulo aborda um modelo organizacional conhecido como *Triple Bottom Line*, conceito criado por ELKINGTON (1997) também conhecido como “Tripé da Sustentabilidade” que traz à tona a incorporação dos dois *bottoms* (social e ambiental) à avaliação até então e somente financeira de uma organização. Versará a última parte do capítulo também sobre o *Quarto Bottom Line*, intitulado (OURIQUES, 2008) *Gestão da Mente Sustentável*, como forma de tornar real ou operacional o *Triple Bottom Line*.

2.1 A sustentabilidade como uma evolução de um longo processo histórico

O presente tópico trata do tema sustentabilidade como fator decorrente de acontecimentos sociais. Nesse sentido, versa sobre as razões que auxiliaram o processo de evolução da sustentabilidade como paradigma a ser desenvolvido pela sociedade. Algumas questões podem ser levantadas ao analisarmos tal fenômeno: poderia ser considerada a sustentabilidade uma reação da sociedade perante à um estilo de vida que começou a mostrar-se insustentável perante os padrões vigentes? E nesse sentido, podemos considerá-la como uma mudança real de paradigma da sociedade ou apenas um modismo que versa sobre mudanças que se mostram necessárias, porém impraticáveis?

Primeiramente, faz-se necessário situar historicamente as preocupações acerca da sustentabilidade. Não cabe aqui realizar um real histórico do surgimento de tal preocupação, pois remontaríamos à séculos e séculos passados, além de ser uma pesquisa exaustiva, não sendo o foco do presente trabalho. No entanto, e interessados no século XX que foi palco do *boom* deste assunto é mostrado um breve histórico neste contexto.

Sob a ótica da produção, a Revolução Industrial agiu como fator preponderante para a mudança do paradigma do consumo vigente. Para D'Avignon (COPPE), percebe-se que o surgimento de novas corporações de ofício e as novas técnicas possibilitaram o surgimento de novos arranjos produtivos preocupados cada vez mais com os custos de produção e a concorrência. Essa mudança de ótica com priorização para a técnica do trabalho produtivo a fim de intensificar a eficiência dos recursos (humanos, físicos, etc) utilizados na transformação dos recursos naturais e buscando a otimização foi crucial para o paradigma que viria dominar o século XX e que também seria o mesmo movimento que traria à tona o paradigma da sustentabilidade.

O que podemos observar é que esses novos arranjos impulsionados pelas inovações tecnológicas ocorridas ao longo deste período aumentaram consideravelmente a produção. Nesse sentido, tal aumento precisaria ser justificado – e neste caso, seria a consequência e não a causa – pelo aumento da demanda. Ou seja, era necessário criar demanda para consumir tudo o que estava sendo produzido.

Com isso, o modelo de desenvolvimento vigente na época e que começa a ser questionado com freqüência recentemente refere-se à prosperidade que passa a ser justificada por meio do modelo de desenvolvimento capitalista desenfreado. Era preciso incluir os “excluídos” nesse modelo. Era preciso dar condições para que eles participassem desse modelo, afinal, era preciso criar compradores. Nesse sentido, D'Avignon (op. cit.) expõe que o capitalismo industrial também amplia os estímulos ao consumo por meio de instrumentos como a propaganda, a publicidade, etc. Sendo assim, o “bem” que tinha seu valor apenas no seu uso aumentava consideravelmente por meio de outros valores, tal como o *status*.

2.1.1 Desejos ilimitados e recursos limitados

Os recursos ou fatores de produção, que são os insumos básicos utilizados na produção de bens e serviços podem ser divididos em três categorias: a terra, o capital e o trabalho (WONNACOTT, 2002). Especificamente ao que se refere à terra, estão incluídos todos os bens naturais e não somente o espaço rural ou urbano no qual se constróem imóveis. Nesse sentido, enfrentamos desde sempre o problema fundamental da economia: a escassez. Isso, porque possuímos recursos limitados e desejos ilimitados.

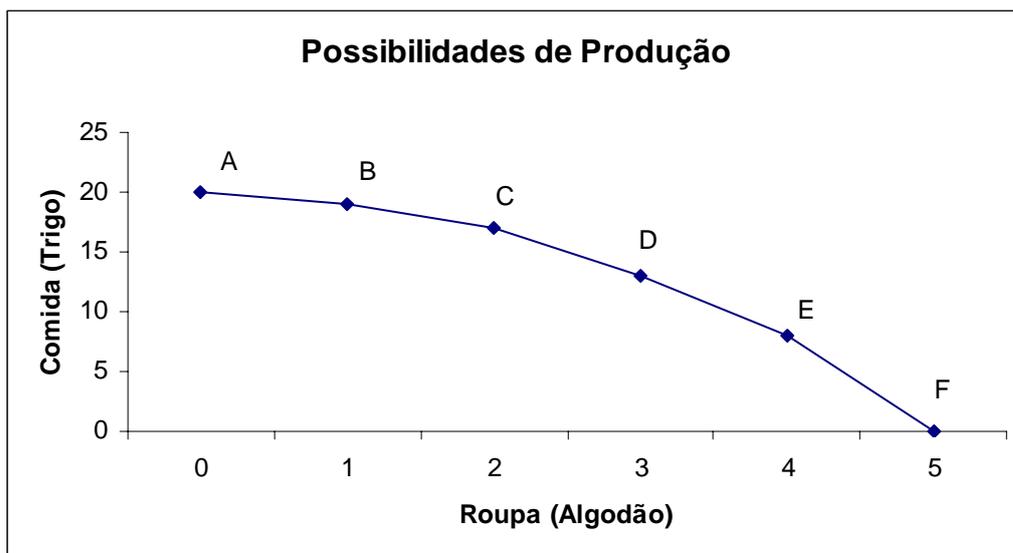
O primeiro princípio da Economia segundo Mankiw (2005) é que as pessoas enfrentam *Tradeoffs*. Isso significa que para conseguirmos algo, precisamos abrir mão de outra coisa. É um princípio básico da escolha e da tomada de decisões, saber o que priorizar.

Um dos *tradeoffs* existente na sociedade é o que relaciona meio ambiente e nível de renda. Para uma empresa, por exemplo, reduzir a poluição ambiental que gera à sociedade, acarreta-se à aquela um aumento no custo de produção dos bens e serviços. Esses custos mais elevados são (1) incorporados aos preços dos produtos (2) incorporados na folha de pagamento da empresa por meio de demissões (3) lucros menores das empresas ou (4) uma combinação desses três elementos. Em geral, o que se vê é que muitas organizações tentam se tornar mais competitivas, de modo que ao aumentar participação no mercado, conseguem equilibrar e manter seus lucros com o aumento das vendas. Reproduzem no entanto, a ótica dominante de produção, ainda que de posse de padrões ambientais aceitáveis sob a ótica da organização.

Outro *tradeoff* que a sociedade enfrenta é o da eficiência e da equidade, onde a eficiência (MANKIW, 2005) significa que a sociedade está obtendo o máximo que pode de seus recursos escassos e a equidade significa que os benefícios desses recursos estão sendo distribuídos com justiça entre todos.

Para entender melhor o problema da escassez, o gráfico abaixo, que representa a curva de possibilidades de produção – mostra o que se pode produzir com a quantidade disponível dos fatores de produção e com a tecnologia existente - pode exemplificar tal problemática:

Gráfico 1 : Curva de Possibilidades de Produção



Fonte: adaptado de WONNACOTT (2002:27)

Como podemos observar, no ponto A, para produzirmos 20 unidades de comida, não podemos produzir nada de roupa, no ponto C, para produzirmos 17 unidades de comida, podemos produzir 2 de roupa e assim sucessivamente. Dados que os recursos são escassos, faz-se necessário realizar escolhas. Este é apenas um exemplo de como funciona a escolha de produção sob a ótica macroeconômica. A curva de possibilidades de produção estabelece um limite até onde a economia é

capaz de produzir. Nesse sentido, ela tenta buscar um equilíbrio entre todos os insumos dos fatores de produção.

É necessário, portanto, sacrificar um bem em detrimento de outro. Esse grau de sacrifício não é diretamente proporcional, como podemos observar no exemplo demonstrado.

Ocorre que o desenvolvimento tecnológico, marco do século XX após a I Revolução Industrial fez com que o uso dos fatores de produção ultrapassassem o limite imposto pelos recursos naturais. Ora pois, seria contundente perguntar como é possível “ultrapassar” limites naturais existentes.

A Curva de Possibilidades de Produção, segundo WONNACOTT (op.cit.) que versa sobre em que ponto da curva se quer estar uma sociedade pode crescer de acordo com três acontecimentos:

1. Avanço tecnológico;
2. Aumento na quantidade de capital;
3. Aumento na força de trabalho.

Especialmente ao que se refere ao desenvolvimento tecnológico ocorrido ao longo do século XX, o que podemos observar não foi uma produção maior do que a capacidade do planeta, como muitos autores colocam. O que se observou foi uma melhoria na eficiência do método de utilização dos recursos já existentes e com isso, torna-se possível, por exemplo, um deslocamento da curva para a direita (VASCONCELLOS, 2000). Não há como se produzir além da curva, pois os recursos são limitados e um ponto localizado dentro da curva, necessariamente implicaria em desemprego de recursos.

O que podemos extrair desse exemplo é que a sociedade em que vivemos exponencialmente por meio do desenvolvimento tecnológico deslocou suas curvas de possibilidades de produção para a direita. Era preciso criar mercado consumidor para tanta produção, era preciso “incluir” os “excluídos” na sociedade de consumo, era preciso consumir mais, e cada vez mais, gerando ciclos viciosos e impactos significantes não só no paradigma de vida das pessoas, como – e principalmente – nos recursos naturais disponíveis.

A curva de possibilidades de produção representa como expõe WONNACOTT (op.cit) uma simplificação grosseira do mundo real. Portanto, o exemplo exposto utilizando duas variáveis (roupa e comida) é irreal a medida que na sociedade lidamos com milhares de variáveis que são produzidas. Entretanto, cabe destacar a importância da teoria – no caso econômica – para exemplificar tais relações, que não se esgotam no mundo real.

No entanto, os sistemas tecnológicos atuais, mais eficientes e com capacidade para operar complexas estruturas com alta produtividade têm reduzido a dependência das sociedades “humanas” em relação aos recursos naturais. Isso pode ser observado pela diminuição da produção e consumo de recursos energéticos intensivos e aumento de produção e consumo de recursos não-intensivos e crescimento do setor de serviços (Weizsacker et al, 1995 apud Bellen, 2002). Apesar dos lentos esforços, está muito aquém do desejado.

2.1.2 A capacidade de carga do planeta e a crise ecológica

O papel dos mercados é fundamental na sociedade e não há como negar isso, no entanto, resumir o modelo de desenvolvimento à ótica produtiva trouxe

consequências imensuráveis à sociedade. A ótica da utilização “das coisas” cedeu espaço para a ótica “das coisas” pelas “coisas”. Se podemos considerar que a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer e as liberdades que ela nos ajuda a obter (SEN, 2000, p.28) então, seria prudente refletir sobre a relação do desenvolvimento com a melhoria de vida que levamos e com as liberdades que desfrutamos. No entanto, cabe aqui considerar, que as relações instrumentais de “inclusão” na sociedade de consumo e “melhora da qualidade de vida” permitida através do aumento de renda tornam-se uma relação perigosa, pois não permite identificar a natureza das características que as envolvem. (SEN, 2000, p. 144)

Sendo assim, podemos considerar que o desenvolvimento tecnológico, que ao mesmo tempo em que aumentou a expectativa de vida dos seres humanos também aumentou a capacidade de destruição dos recursos naturais, uma vez que ocorreu a expansão de utilização desses recursos. Os problemas ambientais gerados pelo estilo de vida baseado no consumo sob a ótica da oferta chegaram no nível tal, que para muitos autores, a capacidade de regeneração do meio ambiente já se mostrava incompatível.

Não caberá aqui retratar a história ecológica como forma de retratar o processo histórico no qual desencadeou as preocupações atuais com o desenvolvimento sustentável. Apesar de sabermos que são antigas, é citado apenas o final desse processo, ou seja, a causa última que desencadeou posteriormente pelas autoridades mundiais preocupações formais sobre a destruição dos recursos naturais e questionamentos sobre a vida para as gerações futuras.

Nesse sentido, os desastres ambientais, no século XX podem ser destacados como um dos principais motivos para que o paradigma até então consagrado de consumo e estilo de vida fossem repensados. Observa-se principalmente a partir da

década de 70 inúmeros desses acidentes. Para citar apenas alguns, na década de 70 tem-se a explosão química da Hoffman-La Roche, em Seveso (Itália), ocasionando problemas congênitos e morte de animais devido ao tetracloro-dibenzeno-dioxina; na Grã-Bretanha um acidente que deixou centenas de feridos e dezenas de mortos, por meio de avarias em reatores de ciclohexano. Na década de 80, acidentes como os de Cubatão em São Paulo, em que vazamento de combustível e incêndio ocasionaram a morte e ferimentos de centenas de pessoas; a explosão de reator nuclear em Chernobyl, na União Soviética, em 1986 (Barata, M. M. L. *et al*.); o vazamento de metil-isocianato em Bophal, Índia, com mais de 3000 vítimas e milhares de contaminações; o vazamento de petróleo, em 1990, do navio petroleiro Exxon Valdez e o caso emblemático Love Canal, no estado de Nova York.

Para Bellen (2006 p. 17) tais acidentes provocaram irritação popular além de principalmente na Europa, “um impressionante crescimento da conscientização sobre os problemas ambientais”.

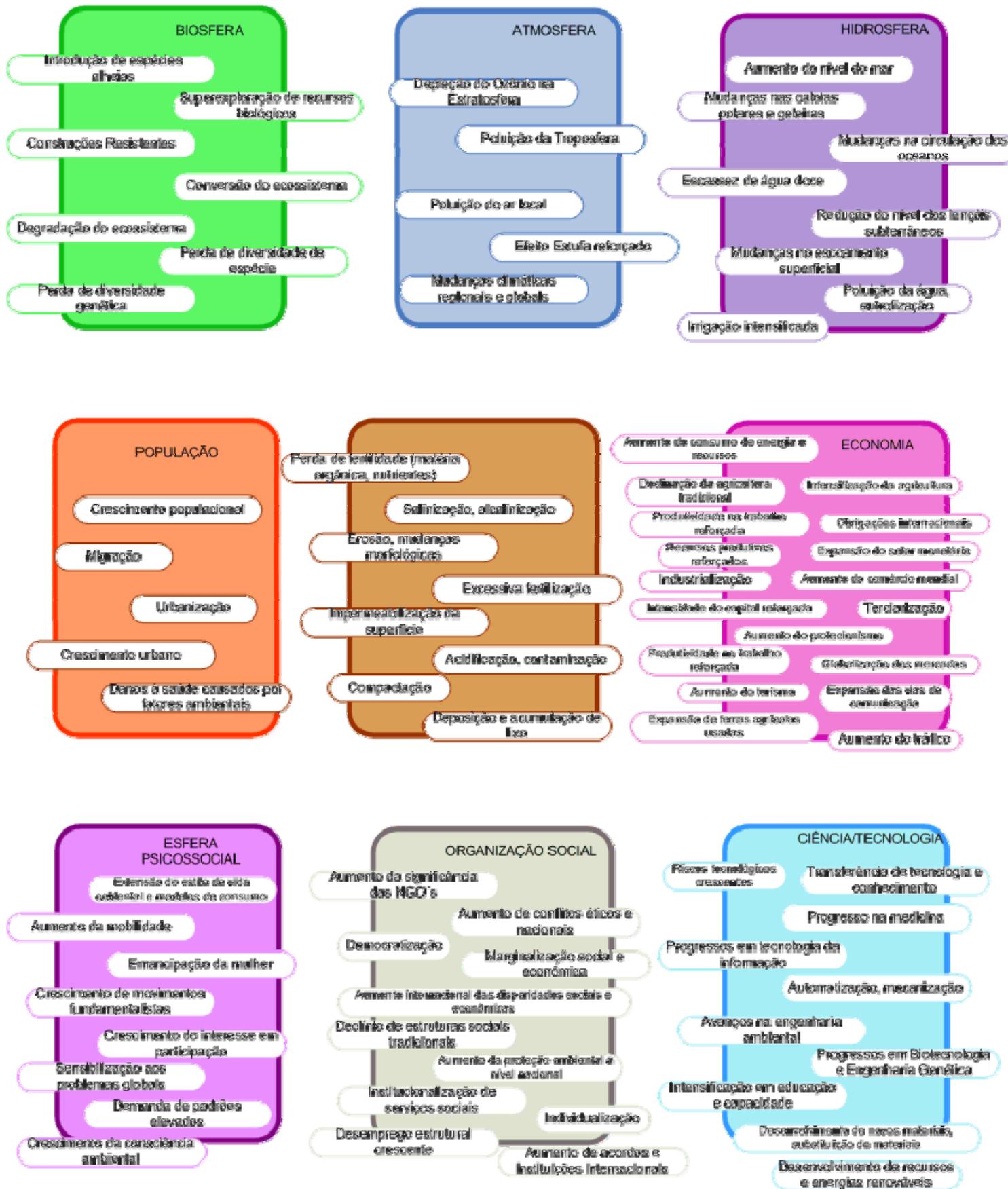
Tais acidentes são apenas um dos poucos exemplos da destruição que vinha sendo provocada pela utilização descontrolada dos recursos naturais. Tem-se também que o maior golpe à noção de progresso linear e continuado refere-se às crises sucessivas do Petróleo a partir de 1973.

A capacidade de carga do planeta fora portanto, chegando ao limite tal, que começou-se a questionar a perpetuação de vida futura no planeta caso tais níveis de exploração não fossem reduzidos drasticamente, é claro, no longo prazo.

As mudanças, portanto, no século XX ultrapassam os acidentes ocorridos. O *German Advisor Council of Global Change* (WBGU, 1996) em seu relatório *World in Transition: the research challenge*, retrata as principais mudanças globais responsáveis pelo rumo ambiental de destruição que vem acontecendo. As

mudanças ambientais ocorrem de duas formas: naturalmente e/ou induzidas por fatores humanos. Especificamente, ao que se refere a este último tópico, o relatório expõe de maneira crítica o resultado de atividades humanas que impactam os ambientes naturais. O relatório introduz o conceito de síndrome e diz que elas perpassam os fenômenos da natureza. Enquanto problemas específicos podem afetar alguns setores, tal como economia, biosfera e população, as síndromes estão sempre relacionadas, direta ou indiretamente aos recursos naturais. Nesse sentido, as pesquisas alemãs, segundo o relatório envolvem Clima e Atmosfera; Hidrosfera; Solo; Biodiversidade; População, Migração e Urbanização; Economia; Psicologia, Organizações Sociais, Tecnologia. Nesse sentido, o quadro abaixo mostra o conceito de Síndrome Mundial relacionado aos diversos setores da sociedade.

Quadro 1: Problemas específicos da sociedade ao longo do tempo



Já o quadro exposto abaixo mostrará as indicações do relatório em relação ao que ele chama de Síndromes Globais no que diz respeito ao meio ambiente:

Quadro 2. Resumo sobre as principais síndromes de mudanças globais

Síndrome da Utilização

- Cultivação excessiva da terra: Síndrome de Sahel
- Super exploração dos ecossistemas naturais: Síndrome da Superexploração
- Degradação ambiental por abandono de práticas tradicionais de agricultura: Síndrome do Êxodo Rural
- O uso não-sustentável pela agro-indústria do solo e água: Síndrome da tigela empoeirada
- Degradação ambiental através da destruição de recursos não-renováveis: Síndrome de Katanga
- Desenvolvimento e destruição de ambientes de lazer naturais: Síndrome do Turismo de Massa
- Destruição ambiental através de guerra e ação militar: Síndrome da Terra Chamuscada

Síndromes do Desenvolvimento

- Danos ambientais de paisagens naturais como resultado de amplos

projetos: Síndrome do Mar de Aral

- Degradação ambiental por introdução de métodos inapropriados de agricultura: Síndrome da Revolução Verde
- Descuido de padrões ambientais em razão do rápido crescimento econômico: Síndrome dos Tigres Asiáticos
- Degradação ambiental pelo crescimento urbano descontrolado: Síndrome da Favela
- Destruição de paisagens devido ao plano de expansão urbana: Síndrome da Expansão Urbana
- Desastres ambientais antropogênicos com impactos de longo prazo: Síndrome dos Grandes Acidentes

Síndromes

- Degradação ambiental por meio da difusão em larga-escala de substâncias que demoram a se degradar: Síndrome da Chaminé
- Degradação ambiental por meio de disposição de resíduos controladas e descontroladas: Síndrome do Lixão
- Contaminação local ambiental em localizações industriais: Síndrome da Contaminação da terra

Fonte: Tradução própria de WBGU, 1996 p.116

De acordo com o relatório, essas são as grandes síndromes que ocasionaram as principais mudanças em direção a preocupações ambientais no século XX que culminou com o aparecimento do conceito de desenvolvimento sustentável, exposto de maneira formal na Comissão de Brundtland, em 1987 através do *Our Common Future* e posteriormente na ECO-92 (Rio de Janeiro).

2.2 Principais Conceitos

2.2.1 Abordagem conceitual sobre desenvolvimento sustentável

O conceito de Desenvolvimento Sustentável mais tradicional e amplamente aceito refere-se ao conceito exposto pela Comissão de Brundtland, através do relatório *Nosso Futuro Comum* (1987) em que diz que o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de satisfazerem as suas (DIEGUES, 1992). Esse conceito está pautado na ideia de que os modelos de desenvolvimento existentes, tanto dos países do Norte quanto do Sul são inviáveis. Sendo assim, traz à tona a preocupação com a variável ambiental junto ao equilíbrio entre crescimento demográfico e uso dos recursos.

Em Manzini (2008, p. 15) a ideia de caminhar contra a conservação é exposta, em que o mesmo relata que caminhar rumo à sustentabilidade é ir contra a conservação, ou seja, contra a continuidade dos atuais níveis de produção, consumo e estilos de vida e romper com essa conservação, através de novas experiências é caminhar rumo a sustentabilidade.

Já Bellen (2006 p.13) diz que o desenvolvimento sustentável “preconiza um tipo de desenvolvimento que garanta qualidade de vida para as gerações atuais e futuras sem a destruição da sua base de sustentação, que é o meio ambiente”

Notamos certo consenso ao que se refere ao meio ambiente e preocupação com o uso dos recursos naturais para que as futuras gerações possam usufruir do que usufruímos. No entanto, esse conceito é digno de inúmeras críticas, pois ao mencionar que as futuras gerações possam usufruir do mesmo que a atual, estamos buscando um modelo que garanta consumo nos níveis atuais ou então um modelo que continue funcionando sob a ótica do consumo e da produção, entretanto com uma característica diferente, que é a incorporação da variável ambiental apenas para que tenhamos chances de continuar consumindo em primeiro lugar.

Para Manzini (op.cit) os limites do planeta são evidentes, não somente ao que tange o aspecto ambiental, mas saturação do mercado; desemprego (oportunidades de trabalho são limitadas); ocorrência de guerras regionais para controle de recursos naturais devido a sua escassez; emigração, problemas raciais; etc. Nesse sentido, ele expõe que a sustentabilidade possui as seguintes vertentes:

a) Sustentabilidade sob a perspectiva social, que poderia ser resumida como condições sistêmicas na qual as atividades humanas não contradizem os princípios de justiça social (cada pessoa tem direito ao mesmo espaço ambiental, ou seja, a mesma extensão territorial ou “ambiente” que uma pessoa, cidade ou não deve dispor para viver, produzir e consumir sem desencadear fenômenos irreversíveis de deterioração) e da responsabilidade em relação ao futuro (garantir as gerações futuras pelo menos, o mesmo espaço ambiental que temos a disposição).

b) Sustentabilidade sob a perspectiva ambiental, que poderiam ser resumida como condições sistêmicas a partir das quais as atividade humanas não perturbem os

ciclos naturais além dos limites de resiliência (capacidade de tolerar uma atividade que o perturba sem perder irreversivelmente seu equilíbrio) dos ecossistemas nos quais são baseados, e ao mesmo tempo, não empobrecem o capital natural (recursos não renováveis e a capacidade sistêmica do ambiente de reproduzir recursos renováveis) que será herdado pelas gerações futuras.

Além disso, expõe também que existe um problema - apesar de discutir todas essas questões - que é a separabilidade entre os níveis ambiental para com os social e econômico, que faz com que as políticas econômicas e sociais caminhem na direção oposta à sustentabilidade.

Nesse sentido, podemos citar que o Relatório de Brundtland, segundo DIEGUES (op.cit.) não levou em consideração que o desenvolvimento sustentável não leva em conta as contradições internas dos “países em desenvolvimento” que os impedem de atingir o desenvolvimento sustentável. Outra contradição citada refere-se ao fato de que o relatório adota uma postura próxima à neoclássica em que os problemas ambientais são meras externalidades nos projetos em desenvolvimento. Com isso, o conceito de desenvolvimento, mesmo “sustentado”, afirma, se baseia na idéia de se atingir o grau de desenvolvimento dos países industrializados.

O conceito de desenvolvimento pode ser dividido em três categorias (Sunkel e Paz, 1970 *apud* Diegues, 1992): (1) desenvolvimento como crescimento, em que o desenvolvimento aqui, se equipara a níveis de produção e consumo material, geralmente medidos por indicadores tais como PIB (Produto Interno Bruto), PNB (Produto Nacional Bruto), PNL (Produto Nacional Líquido), PIL (Produto Interno Líquido), renda per capita, etc. (2) Desenvolvimento como etapas, em que o desenvolvimento é visto como um modelo em que os países não-industrializados

precisam percorrer diversas etapas para “evoluir” de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna e o elemento-chave para essa evolução seria a industrialização. (3) desenvolvimento como processos de mudanças estruturais, em que o desenvolvimento implica mudanças políticas e sociais estruturais e não apenas mecânicas. Nesse sentido, é exposto que subdesenvolvimento de desenvolvimento advém de um mesmo processo em que aumentam os níveis de produção e qualidade de vida nos países centrais e deixa os demais “atrasados”.

O que se observa, portanto, em comum entre as três categorias diz respeito à ótica da industrialização como modelo de desenvolvimento e que passa a ser questionada, ainda que de maneira pouco agressiva, através da noção de “desenvolvimento sustentável”.

2.2.2 O conceito de sociedades sustentáveis

Uma das principais críticas ao conceito de “desenvolvimento sustentável” advém da palavra “desenvolvimento”, que traz a idéia de se pensar um modelo único. Nesse sentido, DIEGUES (opc. cit) fala que há necessidade em se pensar diversas formas de “sociedades sustentáveis” com características próprias, respeitando seus aspectos particulares, históricos, culturais, etc. Com isso, argumenta que o conceito de “sociedades sustentáveis” é mais adequado ao de “desenvolvimento sustentável” na medida em que permite à cada uma definir seus padrões de produção e consumo, bem como o de bem-estar a partir de sua cultura, história e ambiente natural, pautando-se no argumento de que as pessoas devem ser sujeitos e não objetos do “desenvolvimento”. Com isso, argumenta, o meio ambiente e “desenvolvimento” são meios e não fim em si mesmos, e para que a

qualidade de vida possa ser priorizada, faz-se necessário pensar na sustentabilidade dos modos de vida.

Nesse sentido, Manzini (op.cit) expõe alguns passos para se conceber uma nova solução através de um projeto de design: (1) Mudar a perspectiva – mudar o centro de interesse das coisas para os resultados das coisas. Exemplo, fogões e carros para preparar a comida e mover-se pela cidade. (2) Imaginar soluções alternativas – diferentes combinações possíveis de produtos, serviços, conhecimento. (3) Avaliar e comparar várias soluções alternativas – avaliar a efetiva conveniência econômica, social e ambiental das alternativas identificadas. (4) Desenvolver as soluções mais adequadas – planejar um processo que tenha a convergência entre os atores sociais envolvidos na realização da solução escolhida e conectá-los aos produtos, serviços e conhecimento que irão compor. Sendo assim, argumenta, pensar nas soluções (modificação do paradigma de atuais sistemas orientados para produtos para novos sistemas orientados para soluções) para promover uma abordagem sistêmica são pré-condições para conceber sistemas sustentáveis

2.2.3 As características das “novas” organizações sustentáveis

Uma organização sustentável, segundo BARBIERI & CAJAZEIRA (2009, p. 69) pode ser descrita como uma organização que visa alcançar seus objetivos atendendo também os critérios de equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Nesse sentido, os autores expõem que os movimentos de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável convergem para o conceito de empresa sustentável. Nesse sentido a responsabilidade social surge como um

movimento capaz de agregar valor financeiro às empresas. Sob o argumento da ótica empresarial, tem-se que responsabilidade social seria:

“A responsabilidade social empresarial (RSE) implica práticas de diálogo e engajamento da empresa com todos os públicos ligados a ela, a partir de um relacionamento ético e transparente. Por mais que a implementação dessas práticas ainda seja um desafio para as empresas, muitas delas têm alcançado resultados significativos nesse sentido” (Instituto Ethos)

A idéia de Responsabilidade Social ganha destaque perante as organizações a partir do momento em que questionamentos são feitos a respeito das ações das empresas na sociedade e com isso, as organizações começam a responder sobre suas posturas perante seus *stakeholders* (que segundo FREEMAN, seriam todos aqueles que direta e/ou indiretamente a organização afeta e que afetam a organização). Com isso, intensifica-se a discussão a respeito da ética nas organizações, em uma tentativa de se estabelecer uma ética geral empresarial, onde para Sour (1994) a ética participa de um complexo sistema de reprodução da organização, pois reitera o estatuto organizacional e reposiciona seus membros sobre o que decide ser certo ou errado. É considerado, portanto, uma relação de forças. Com isso, é preciso entender que as partes (*stakeholders*) procuram defender com afinco seus próprios interesses e o agir eticamente converte-se em questão de bom senso e estratégia de sobrevivência.

“Participa, assim como outros mecanismos simbólicos e políticos, de um complexo sistema de reprodução da organização: reitera o estatuto organizacional, reafirma os interesses dos detentores da propriedade, reposiciona seus membros diante do que reputa ser o certo e o errado. Constitui, por isso, uma relação social, urna relação de forças.” (Sour, op.cit)

Com isso, ele afirma não existir uma ética geral e sim, moralidades específicas, existindo um conflito entre a ética descritiva e a ética prescritiva, no qual expõe que a ética descritiva seria aquela de “cunho científico, centrando sua atenção no conhecimento antropológico ou sociológico da diversidade cultural e resgatando as inúmeras moralidades que a humanidade conheceu” e a prescritiva, “de cunho filosófico ou teológico, forçando-se em convencionar uma moral universal, anistórica, cujos valores eternos deveriam inspirar os homens malgrado as contingências de lugar e tempo.”

Nesse sentido, expõe, as decisões empresariais não são neutras, elas sofrem influências de diversos *stakeholders* que defendem seus interesses e que a organização, precisa equacionar. E também, geram consequências para todos eles e é nessa hora que a reflexão ética tem a capacidade de se antecipar às consequências no momento de tomada de decisão. E com isso, as empresas “sofrem toda a carga de padrões morais que as coletividades, com as quais interagem, adotam e celebram”. (SOUR, op.cit.)

Já para Cheibub e Locke (UFF;MIT), para entendermos o conceito de Responsabilidade Social, primeiramente devemos entender o que ela não é. Com isso, devemos partir do pressuposto que as empresas cumprem legalmente seu papel. Isso é obrigação da organização, bem como qualquer tipo de ação ou benefício vindo de acordos e/ou convenções trabalhistas. Responsabilidade Social seria, portanto, segundo os autores, tudo aquilo que a empresa faz ou pode fazer que está além do que lhe é exigido por Lei.

Observa-se que muitas organizações atuam além da lei, expõe a existência de uma responsabilidade social interna e/ou externa, no entanto, não cumprem suas obrigações legais. Alguns estudiosos do tema afirmam ser a Responsabilidade

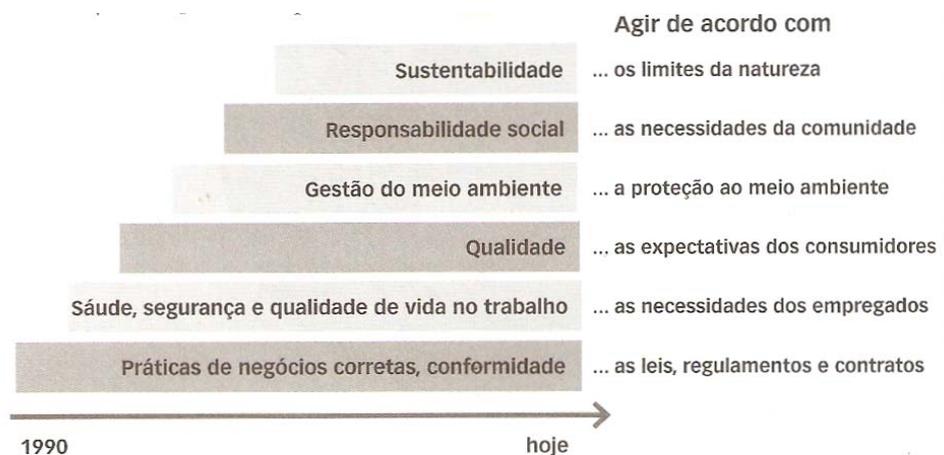
Social nada mais do que um movimento que tem como objetivo aumentar o lucro das organizações, sem qualquer tipo de vínculo com mudança de paradigma na qual é preciso internalizar as externalidades:

“Ela se auto-intitulou “responsabilidade social das empresas”, numa espécie de “marketing defensivo” em busca de eficácia. O recuo das políticas públicas, o desejo dos governos de empurrar para o âmbito privado as responsabilidades e os destinos da desigualdade, e admissão do esgotamento dos Estados nacionais em sua missão de mediar – pelo exercício da política – as crescentes tensões sociais fruto dos efeitos negativos do capitalismo global, levaram as grandes corporações a descobrir que esse novo espaço pode render altos dividendos de imagem pública e social. Além do mais, essa filantropia se adapta com vantagens às formas de lucro empresarial: promove a imagem da empresa, agregando valor à sua marca” (DUPAS, 2002, P. 119 apud MARANHÃO; XAVIER, 2008).

Com isso, alguns autores afirmam ser a Responsabilidade Social um modelo em que em alguns casos internaliza as questões acima discutidas, mas na maioria dos casos é um instrumento que reforça o pressuposto destacado por Friedman (XAVIER & MARANHÃO, 2008), em que a responsabilidade social de uma organização privada é dar cada vez mais lucro aos acionistas. Nesse sentido, a responsabilidade social de forma estratégica a gerar valor para a organização, seria uma forma de contribuir ao que Friedman expôs e que tanto fora criticado.

No entanto, as expectativas sociais mudaram ao longo do tempo e podemos observar sua evolução a partir dos anos 90 até os dias atuais.

Quadro 3: Evolução das expectativas sociais



Fonte: HITCHCOCK E WILLARD, 2006 P.12 *apud* BARBIERI E CAJAZEIRA, 2009 P.72

Como mostra o quadro acima, podemos observar modificações no paradigma ao longo do tempo. Apesar de todos mostrarem-se como práticas organizacionais, tem-se a sustentabilidade como o possível paradigma mais atual.

Recentemente, em pesquisa divulgada no Jornal O Globo (18/05/2009), com o agravamento da crise financeira e os impactos nas empresas, estas tem deixado de lado a consciência ecológica para dar lugar a recuperação econômica a qualquer custo. Segundo este meio de comunicação, a consultoria inglesa *New Energy Finance*, os investimentos em energia limpa diminuíram 53% em todo o mundo se relacionarmos o primeiro trimestre de 2009 com o de 2008. Segundo uma entrevistada da consultoria, há três principais motivações para o investimento em desenvolvimento sustentável pelas organizações: legislação, retorno econômico atraente e marketing. Com isso, observamos que as discussões acerca da sustentabilidade nas organizações não estão internalizadas, ela representa em grande maioria apenas uma das brechas encontradas pelo sistema de gestão dominante para tornar a empresa mais competitiva, ou seja, não importam os meios,

os fins continuam em primeiro lugar. É nesse sentido que PORTER e KRAMER (2006) irão falar sobre a Responsabilidade Social como fator de competitividade para as organizações.

“O fato é que as abordagens dominantes à RSE são tão fragmentadas e desvinculadas da empresa e da estratégia que ocultam muitas das grandes oportunidades para que a empresa beneficie a sociedade. Já se analisasse suas perspectivas no campo da Responsabilidade Social usando os mesmos arcabouços que norteiam suas principais decisões empresariais, a empresa descobriria que RSE pode ser muito mais do que um custo, um entrave ou uma ação filantrópica – pode ser uma fonte de oportunidades, inovação e vantagem competitiva.” (PORTER & KRAMER, 2006)

Nesse sentido, a expressão acima vem retratar o que os mesmos autores declaram que a empresa deve buscar o *valor compartilhado* que seria descobrir o que traz benefícios para os dois lados, empresa e sociedade, pois isso geraria impactos na cadeia de valor da empresa, trazendo maior competitividade à mesma.

O comportamento, nesse sentido, considerado ético seria aquele que *“busca equilibrar os interesses econômicos da empresa com os interesses dos stakeholders. Seria ao mesmo tempo, distinto do comportamento egoísta e do comportamento altruísta, em que os próprios interesses são sacrificados em prol dos outros.”* (Rossouw, 2001, apud Coutinho e Macedo-Soares, 2002)

No entanto, é interessante destacar que conforme expõe SOUR (op.cit) o importante não é saber se a empresa dispõe de uma essência moral, mas sim se ela age ou não moralmente. Como está diante de vários interesses distintos, pressupõe-se que ela nunca poderá satisfazer todas as suas contrapartes e é por isso que ela

age “em conformidade com a moral predominante” já que a relação entre a empresa e suas partes são relações de força e poder.

2.3 O Triple Bottom Line e o Quarto Bottom Line

2.3.1 O Triple Bottom Line e sua conceituação.

É no contexto das organizações e acreditando que o capitalismo “canibal” cedeu lugar ao “capitalismo verde” segundo John Elkington (1997) no livro “Cannibal with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business” é que expressão *Triple Bottom Line*, conceito criado por este autor mostra uma nova concepção da sustentabilidade para as organizações. Essa nova concepção é fruto de uma série de modificações, já expostas, que marcam a segunda parte do século XX e o século XXI. No contexto organizacional, o autor destaca que estamos diante de sete revoluções da sustentabilidade que foram as responsáveis pela mudança do antigo paradigma para o novo paradigma.

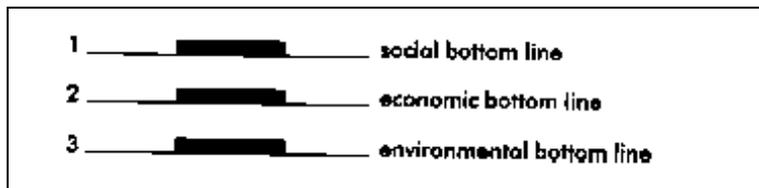
Quadro 4: As sete revoluções organizacionais

Revolution	Focus	Old paradigm	New paradigm
1	Markets (Ch. 5)	Compliance	Competition
2	Values (Ch. 6)	Hard	Soft
3	Transparency (Ch. 7)	Closed	Open
4	Lifecycle technology (Ch. 8)	Product	Function
5	Partnerships (Ch. 9)	Subversion	Symbiosis
6	Time (Ch. 10)	Wider	Longer
7	Corporate governance (Ch. 11)	Exclusive	Inclusive

Fonte: ELKINGTON (1997, p. 3)

Com isso, expõe que essas sete revoluções foram fundamentais para a inclusão da sustentabilidade perante as organizações que historicamente, estavam diante do fator econômico como mola propulsora da organização, através da existência de um *bottom*, o econômico. No entanto, diante de diversas crises éticas, ambientais e políticas, outros dois fatores passam a ser incorporados pelas organizações, os outros dois *bottoms*: social e o ambiental.

Quadro 5: Triple Bottom Line



Fonte: ELKINGTON (1997, p. 73)

O *Triple Bottom Line* pode ser definido, portanto, como a existência dos três *bottoms* atuando e satisfazendo o conjunto, em que há viabilidade econômica, qualidade ambiental e justiça social. Com isso, as organizações migram do *single bottom line* para o *triple bottom line*. Nesse sentido, explicita os três *bottoms* na organização:

(1) *Bottom Line* Econômico trata da viabilidade econômica, já que vivemos em uma sociedade movida por ela. Inicialmente, faz-se necessário entender o conceito de capital econômico, que seria o valor total dos seus ativos menos as suas responsabilidades ou passivo. Na teoria econômica tradicional, o capital como um fator da produção pode vir em duas formas principais: o capital físico (incluindo máquinas e instalações) e o capital financeiro. Mas com as mudanças para a

economia do conhecimento, o conceito foi gradualmente se estendendo para incluir outras conceituações tais como capital humano, que pode ser definido como a mensuração da experiência, das habilidades e outros atributos relacionados ao conhecimento das pessoas em uma organização. Sendo assim, quando se fala em ser economicamente viável, estamos questionando se os custos são competitivos, se a demanda pelos produtos e serviços e nossa margem de lucro são sustentáveis.

(2) *Bottom Line Ambiental* diz respeito ao capital natural, que é considerado um conceito complexo. Nesse sentido, para saber a conta do capital natural incorporados em uma floresta, por exemplo, não é simplesmente uma questão de contar as árvores e tentar pôr uma etiqueta na madeira serrada que elas representam. É preciso explicar a prosperidade natural subjacente que apóia o ecossistema florestal, produzindo — como somente uma corrente de benefícios — madeira e outros produtos comerciais. As funções florestais mais amplas que têm de ser acrescentadas na equação incluem contribuições para a regulação de água (na atmosfera, lençol freático, solos, e águas superficiais) e de gases do efeito estufa como gás carbônico e metano. E assim, haverá toda flora e a fauna, inclusive indústrias da pesca comerciais, cuja saúde é ligada à saúde da floresta (ELKINGTON, op. cit). Também pode ser pensado de duas formas: “capital natural crítico” e renovável. O primeiro diz respeito ao capital natural que é fundamental pela manutenção da vida e da integração do ecossistema. O segundo, pode ser renovável (através da criação ou da realocação de ecossistemas sensíveis), reparado (como reparação ambiental) e realocado (como a substituição de combustíveis fósseis por painéis solares), Nesse sentido, as organizações terão que perguntar: “Quais são as formas de capital natural que são afetadas pelas nossas operações correntes? E onde terão afetado nossas atividades planejadas? São

sustentáveis? Nesse sentido, alguns indicadores tais como o ciclo de vida do impacto dos produtos, energia, materiais, uso da água, potencialidade de poluição e emissão, geração de lixo, definição do que é nocivo e oferece risco ao ambiente, bem como outros são importante para definir o reflexo da organização no ambiente.

(3) *Bottom Line Social* é considerado um fator importante para determinar o sucesso ou não na transição para a sustentabilidade apesar de alguns insistirem em dizer que sustentabilidade não tem nada de social, ético ou cultural, pois se não tivermos a ampliação dessas questões, inevitavelmente minaremos os progressos na área ambiental (ELKINGTON, op.cit.). Em parte, isso inclui o capital humano, na forma de saúde pública, competências e educação através das habilidades das pessoas de trabalharem juntas em propostas comuns em grupos ou organizações. Sendo assim, o grau de confiança entre a organização e seus agentes externos, serão fatores-chave para determinar a sustentabilidade de longo prazo. Para isso, indicadores tais como pesquisa com animais, venda de armamentos e similares, a relação com a comunidade e seus impactos, o empregos de minorias, a comercialização irresponsável, os regimes opressivos, o tratamento dispensando aos funcionários, os salários, condições de trabalho, dentre outros são exemplos a serem levados em consideração.

2.3.2 O Quarto Bottom Line

O conceito do *Extended Bottom Line* ou *Quarto Bottom Line* é uma investigação transdisciplinar criada por OURIQUES (2005) e que entende que justiça social, equidade econômica e segurança ambiental decorrem da sustentabilidade e não o contrário – e que, segundo expõe, a sustentabilidade seria o resultado de uma mente sustentável, sendo esta a que tem a capacidade de viabilizar mudança de

atitude e resultados efetivamente tangíveis. Ou seja, é uma metodologia criada a partir da indagação em relação ao imenso *gap* existente entre palavras éticas e ações éticas, ou seja, “como é possível fazer com que o que já se sabe que precisa ser feito seja, de fato feito?”. Nesse sentido, os três *bottoms* do *Triple Bottom Line* (segurança ambiental, equidade econômica e justiça social) se tornam realidades tangíveis na medida que a mente dos sujeitos físicos e jurídicos for sustentável. A mente (OURIQUES, 2009) pode ser entendida como instância básica e final do processo de decisão e, portanto, da sustentabilidade.

“a GMS surgiu da articulação transdisciplinar no campo da Teoria da Comunicação e da Teoria da Cultura, de conhecimentos vindos da Filosofia Política, da Filosofia da Linguagem, da Biologia do Conhecimento e da Psicanálise, e sob a orientação da abordagem comparativa constante entre as formas de sociabilidade do Ocidente, do Oriente e do Ocidente antigo, pelo uso da epistemologia não-dualista, de maneira a instaurar a experiência de semelhança, no sentido daquela que permite o vigor de valores comuns capazes de desenhar uma sociedade de fato, que responda ao desafio de termos não-violência em suas faces de justiça social, equidade econômica, cidadania, direitos humanos, respeito à diferença, políticas que sejam públicas e sociais: enfim, sustentabilidade em seu sentido amplo e talvez o mais próprio.”
(OURIQUES, 2008, p. 207)

3. Gestão Pública

Nesse capítulo é abordada a estruturação do pensamento sobre gestão pública no Brasil no que se refere à Administração Gerencial. Nesse sentido, inicialmente mostra-se uma revisão bibliográfica sobre modelos de gestão tradicionais, expondo conceitos básicos e fundamentais para o posterior entendimento sobre a Nova Gestão Pública. Nessa lógica, segue a apresentação sobre a Reforma do Aparelho do Estado, distinguindo a Reforma do Estado da Reforma da Administração do Estado expondo o Plano Diretor (1995) como o principal instrumento norteador dessa mudança.

3.1 Modelos de Gestão

“Não existem modelos permanentes nem soluções universais quando se trata de construir um modelo de gestão.”

Nesse tópico, são abordados alguns conceitos presentes nos modelos organizacionais tradicionais, bem como a conceituação de um modelo de gestão. Em seguida, apresenta-se um breve histórico sobre as principais mudanças ocorridas ao longo do tempo que propiciaram – através de seus mentores – mudanças na configuração organizacional, bem como na disposição de planos ao longo do tempo.

Para Caulliriaux e Proença (2004) o termo “gestão” é adotado para nomear o trabalho de gerenciar as organizações, contemplando este termo tanto a dimensão

administrativa, entendida como responsável pelo desempenho da organização no presente e seu aperfeiçoamento diário e a dimensão empreendedora do trabalho do gestor, entendida como aquela que é responsável pelo redirecionamento de recursos.

Inicialmente, podemos definir um modelo como um exemplo, uma norma que deve ser seguida considerando uma determinada situação ou contexto. (FERREIRA et al, 2006)

Já um “Modelo de Gestão” pode ser considerado como a “representação idealizada sobre como deveria ser a realidade do funcionamento da gestão a ser efetivamente praticada” (Caulliraux e Proença, op.cit.). Segundo os autores, o Modelo de Gestão deve assegurar sua eficácia e capacidade de alocar e usar corretamente os recursos levando em consideração as mudanças ambientais e organizacionais, articulando-se com o próprio processo de concepção e conformação da estratégica da organização. Deve ainda, incluir uma “solução de gestão” voltada para a prática da Gestão Estratégica.

Nesse sentido, existem duas dimensões que são comuns a todos os modelos de organizações: a forma (considerada como a configuração organizacional adotada) e a função (considerada como as tarefas que devem ser cumpridas).

A visão instrumental de gestão considera que se existe um modelo, isso significa que a forma se sobrepõe sobre as questões subjetivas envolvidas, tais como desejos, intenções, objetivos, pois estão submetidos à modelagem adotada (FERREIRA et al, 2006). Sendo assim, esta visão também acredita que gerir significa “*organizar e modelar através de instrumentos e técnicas adequadas, os recursos financeiros e materiais da organização e até mesmo as pessoas que a compõem.*” Nesse caso, a prioridade não é a função e sim a forma. Essa é uma

visão da perspectiva estrutural, uma das categorias que faz parte da escola de pensamento em termos de gestão que dá ênfase à forma.

Outras duas grandes categorias podem ser destacadas, a perspectiva humanista (que também prioriza a forma, no entanto, começa a haver uma certa valorização para a função) e a perspectiva integrativa (no qual a preocupação principal passa a ser a função e não a forma).

Os modelos de integração atuais são cada vez mais voltados para a perspectiva integrativa, já que a função é a principal preocupação nas organizações atualmente. Sendo assim, os modelos de gestão tradicionais existentes nas organizações devem levar em consideração três indicadores: eficiência (fazer as coisas da melhor maneira possível, bem-feita), eficácia (atingir os resultados programados), efetividade (ser sustentável). Além disso, esses modelos devem estar alinhados com o contexto da organização. Isso é fundamental, já que determinado modelo pode funcionar muito bem em determinado contexto, e ao mesmo tempo ser desastroso em outras situações a que for exposto. (FERREIRA et al, 2006).

Nesse sentido, existem alguns modelos que ao longo do tempo foram considerados fundamentais no contexto da teoria das organizações, como por exemplo o Modelo de Galbraith (FERREIRA et al, 2006). Nesse modelo, o desempenho organizacional deve levar em consideração a eficiência, a eficácia, a efetividade, a adaptabilidade e a flexibilidade e a organização deve pensar nos cinco pilares que a compõem, denominados: (1) Estrutura: deve levar em consideração as normas e procedimentos, a centralização/descentralização, o poder, a departamentalização, divisão do trabalho, delegação, controle e amplitude, duplicidade, relação entre unidades. (2) Tecnologia da Informação e processo decisório: deve englobar planejamento, controle, coordenação, formalização, banco

de dados e freqüência. (3) Tarefas: As metas devem estar plenamente definidas para que se possa atingir ao objetivo final. Deve levar em consideração a tecnologia, o publico-alvo, a sua definição, diversidade, dificuldade e variabilidade. (4) Pessoas: Treinamento, seleção/recrutamento, promoção/transferência, profissionalização, qualificação, motivação, avaliação de desempenho, liderança, cultura, valores, comunicação.

No entanto, esse modelo sofreu modificações do Século XX para o Século XXI, em que os instrumentos organizacionais não eram considerados um fim em si mesmo, mas apenas como meros instrumentos auxiliares do processo decisório e com isso, uma nova dimensão é repensada trazendo uma nova lógica às organizações pautada em cinco pilares: (1) Estrutura: pode ser matricial, em redes (interna/externa), holdings relacionadas, estruturas híbridas. (2) Pessoas: Equipes (colaborativas em rede, paralelas, desenvolvimento, autogerenciadas e multifuncionais), Staff (Suporte estratégico), Parcerias (Externas/Internas), Aprendizado Organizacional (Inovação, Melhoria Organizacional, Replanejamento), Envolvimento Empregatício (Poder descentralizado, Informação, Recompensas, Habilidades). (3) Tarefas: Inovação, Melhoria Organizacional, Replanejamento. (4) Sistema de Recompensas: Variável, Desempenho, Participação Acionária. (5) Estrutura de Informação e Processo decisório: Uso distribuído de tecnologia, capacidade online, facilidade de uso (FERREIRA et al, op.cit.).

Observamos, portanto, uma mudança de paradigma significativa diante da nova abordagem, onde um modelo mais integrativo e colaborativo se faz presente. Não cabe aqui, analisar os motivos que levaram à mudança, mas observá-la como um fator importante para posterior observação em relação à presença

sustentabilidade na organização. Tudo isso, portanto, deve estar comprometido com: eficiência, eficácia, efetividade, adaptabilidade e flexibilidade.

Um dos principais problemas encontrados nos modelos de gestão ao longo do tempo, no entanto, refere-se à mesma discussão encontrada a despeito de uma ética geral nas organizações: eles são modelos limitados, pois tendem a tratar os desiguais como iguais, na medida em que estabelecem uma maneira única que deve ser seguida em toda organização. Se levarmos em consideração que cada organização possui sua singularidade, pois ela resulta do conjunto de valores construídos por meio da interação das pessoas que nela estão. Sendo assim, os modelos de gestão devem ser um instrumento relevante para uma organização, mas não pode ser um fim em si mesmo. Ele deve ser pensado e repensado levando em consideração a singularidade organizacional.

3.1.1) Os paradigmas históricos

Ao longo da história, diversos foram os momentos marcados por pensadores em que um determinado paradigma predominou, sendo posteriormente quebrado por outro e assim, sucessivamente.

As mudanças no contexto da história influenciaram modelos de gestão e vice-versa. Descartes (1596-1650) imaginou um modelo de pensamento que pudesse unificar o conhecimento humano. Esse modelo seria baseado em tudo aquilo que pode ser comprovado e testado, e não baseado em hipóteses. Para tal, os métodos utilizados seriam indução e dedução onde era necessário analisar, sintetizar e verificar. Francis Bacon (1561-1626) acreditava que a experiência e o método dedutivo eram os únicos critérios válidos para aceitar qualquer conhecimento, sendo que este não aplicado em ação é apenas uma vaidade acadêmica. Ele propôs o

seguinte método para determinar “o modo certo entre as causas e as leis dos fenômenos”:

“Recolha o maior número possível de exemplos em que um determinado fenômeno aparece. Em seguida, enumere os casos que mais se assemelham aos primeiros, nos quais porém, o mesmo fenômeno não se manifesta. Registre o aumento ou a diminuição do fenômeno em questão, no mesmo objeto ou em objetos diferentes. Obtêm-se, desta maneira, três espécies de tabelas: de presença, de ausência e de graduações”. (FERREIRA et al, 2006)

Isaac Newton (1642-1727): Conhecido pelas importantes teorias que formulou: lei da gravidade, aceleração circular centrípeta, decomposição da luz solar no espectro, sendo o fundador da mecânica clássica.

De acordo bases filosóficas dos modelos de gestão da abordagem humanística, pode-se citar Sócrates, através da Dialética Socrática, em que aborda a indução, que consiste em comparar vários elementos da mesma categoria, eliminar as diferenças e reter o que há em comum em todos eles, a essência. Busca-se com isso pontos em comum para com elementos diferentes.

3.1.2) A abordagem clássica da Administração

A abordagem clássica da Administração pode ser resumida como uma abordagem mecanicista adotado pelos princípios da racionalidade nos sistemas de produção. Seus principais idealizadores foram Taylor, Ford, Fayol e Weber.

3.1.2.1) A abordagem de Frederick Taylor

Iniciando por Frederick Winslow Taylor (1856-1917, Estados Unidos), pode-se dizer que sua principal contribuição foi trazer a idéia de que elevação da produtividade traria benefícios para todos, havendo maior lucro nas organizações e com isso, maiores salários com menor esforço físico, devido à racionalização do método do trabalho. Foi o precursor da teoria clássica da Administração ao criar um método científico da organização do trabalho baseado na divisão, especialização e controle da produção (CAMPANHOL et al, USP).

Uma das bases para a racionalização foi o estudo dos tempos e movimentos humanos. Com isso, evitava-se os movimentos inúteis na execução do trabalho que ficava melhor por meio de sua análise, isto é, da divisão e subdivisão de todos os movimentos necessários à execução de cada operação de uma tarefa (CHIAVENATO, 2003). Definia-se um tempo ideal e alcançável para que os operários pudessem realizar suas tarefas e com isso, conseguia-se exigir e controlar. Aqueles que atingissem o tempo ideal eram premiados e aqueles que não atingissem, seriam punidos. Foi um momento fundamental que desenvolveu o conceito de eficiência, princípio no qual se baseava a análise do trabalho e do estudo dos tempos e movimentos. A eficiência, segundo Chiavenato (2003) significa a correta utilização dos recursos disponíveis, ou seja, a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas (métodos de trabalho) a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matéria-prima, etc) sejam aplicados da forma mais racional possível. Pode ser definida pela equação $E=P/R$, onde P são os produtos resultantes e R, os recursos utilizados. Os seus princípios, são descritos como (FERREIRA et al, 2006):

- 1) Princípio do Planejamento – cada tarefa deve ser planejada com base em estudos pelos dirigentes substituindo a improvisação.
- 2) Princípio da Preparação – Os trabalhadores devem ser selecionados de acordo com suas aptidões para realizar a tarefa e também treinados para seguir o método estabelecido.
- 3) Princípio do Controle – Os trabalhadores devem ser controlados para que sigam os métodos de trabalho estabelecidos.
- 4) Princípio da separação entre a concepção e a execução do trabalho – A direção define o trabalho dividindo atribuições e responsabilidades para que a execução do trabalho seja disciplinada e os operários executam.

Taylor também foi o pioneiro na tentativa de definir e estabelecer racionalmente cargos e tarefas. Tarefa pode ser definida como toda atividade executada por uma pessoa no seu trabalho e cargo é o conjunto de tarefas executadas (Chiavenato, 2003). Além disso, esta época baseia-se no conceito do *homo economicus*, em que toda pessoa é concebida como influenciada exclusivamente por recompensas salariais, econômicas e materiais.

3.1.2.2) A abordagem de Henry Ford

Henry Ford (1863-1947, Estados Unidos) ficou conhecido por ter executado e ampliado os estudos sobre racionalização do trabalho. Percebendo que os trabalhadores ficavam muito tempo se deslocando na fábrica e com o objetivo de reduzir esse tempo, ele criou a linha de montagem móvel, em que o trabalhador ficava parado executando uma única tarefa e com isso, reduziu o tempo médio de realização. Embora não tenha criado o automóvel e nem a linha de montagem, ele conseguiu inovar na organização do trabalho através da produção em massa

(CHIAVENATO, 2003), que teve o maior impacto sobre a maneira de viver do homem, citada no capítulo anterior. Foi também o criador do Modelo T, para carros, muito utilizado na I G.M. Além disso, reduziu a jornada de trabalho para oito horas diárias e dobrou o salário de seus funcionários. Seus princípios básicos foram (FERREIRA et al, 2006):

- 1)Princípio da intensificação: redução do tempo de produção
- 2)Princípio da economicidade: reduzir ao mínimo o estoque da matéria-prima em transformação.
- 3)Princípio da produtividade: aumentar a capacidade de produção por meio da especialização e da introdução da linha de montagem.

Tem-se que os principais problemas de Ford foi não levar em consideração o desejo de seus clientes, e produzia com isso, carros apenas de uma cor, preta. No entanto, essa época foi fundamental para mudanças no modelo de gestão no que se refere à inclusão da Responsabilidade Social. Segundo ele, as indústrias e os serviços eram públicos, e com isso, para baratear o preço do produto e oferecer a um maior número de pessoas deveria haver produção em escala. Tal produção permitiria um menor custo médio do produto e com o aumento das vendas, a empresa lucraria mais. Isso significava melhoria para os trabalhadores e para usuários. No entanto, a ideia de Ford era popularizar um produto que era antes artesanal e destinado a milionários com preço popular e assistência técnica garantida, trazendo uma nova estratégia comercial para a época (CHIAVENATO, op.cit.). Esse fato nos remete ao exposto no capítulo anterior, ao retratarmos a Responsabilidade Social como uma estratégia para a obtenção de vantagem competitiva da organização. Sendo assim, um episódio ocorrido em 1916 no qual Henry Ford, acionista majoritário e presidente da empresa decidiu não distribuir

todos os dividendos aos acionistas, mas sim, disponibilizar uma parte para investimento na produção e outra para aumento do salário dos funcionários, contrariando assim, os interesses dos outros acionistas. Tal fato fora a julgamento e a Suprema Corte deu ganho de causa a empresa alegando que as ações sociais deveriam ser realizadas a medida em que favorecessem o lucro dos acionistas. (SIMÕES et al, 2008)

3.1.2.3) A abordagem de Henry Fayol

Na sequência, Henry Fayol (1841-1925, França) - ao contrário de Taylor que processava a divisão do trabalho a nível dos operários - falou sobre a divisão do trabalho no nível dos órgãos que compõem a organização: Departamentos, divisões, seções e unidades e seus princípios básicos foram (FERREIRA et al, 2006):

- (1) Divisão do trabalho: cada grupo/operário deve ter poucas operações a fazer, as tarefas devem ser divididas de maneira mais simples. Com isso, especializa-se as tarefas e as pessoas e obtém-se uma aumento da eficiência.
- (2) Autoridade e responsabilidade: Deve haver o poder de dar ordens e deve-se ter a obrigação de prestar contas.
- (3) Disciplina: o comportamento dos trabalhadores deve ser ordenado.
- (4) Unidade de comando: os trabalhadores devem receber ordens de um “gerente” somente.
- (5) Unidade de direção: todos devem trabalhar para atingir um objetivo em comum.
- (6) Subordinação aos interesses gerais: os interesses individuais devem ser subordinados aos interesses da organização.
- (7) Remuneração pessoal: Deve ser justa.
- (8) Centralização: Deve haver um núcleo de comando centralizado nas organizações.
- (9) Hierarquia: cadeia de comando onde as ordens são dadas.
- (10) Ordem: Cada coisa deve estar no seu devido lugar.
- (11) Equidade: O tratamento às pessoas deve ser justo e igualitário.
- (12) Estabilidade

peçoal: As organizações devem procurar reter os funcionários, evitando gastos com processo seletivo e treinamento inicial. (13) Iniciativa: Os administradores devem estimular seus subordinados a terem iniciativa para resolver os problemas. (14) Espírito de equipe: Deve ser estimulado a harmonia e o entendimento entre os membros da organização.

Fayol é considerado o pai da Administração, pois estabeleceu os princípios gerais da Administração, sendo o primeiro a tentar limitar e esclarecer as funções do Administrador (Previsão, Organização, Comando, Coordenação (após este dois últimos se fundiram em Direção) e Controle) mostrando a diferença entre a habilidade de administrar do conhecimento tecnológico. (CAMPANHOL et al, USP)

Nessa época, tem-se uma abordagem mais mecanicista, no qual o trabalhador é desumanizado, só participando de uma etapa do processo produtivo, ocupa-se de atividades banais e repetitivas, sendo visto como um mero insumo, uma máquina que faz parte do processo de produção e, portanto, deve ser estudado a fim de que sua produtividade seja milimetricamente coordenada e otimizada; racionalizada. Foi um momento predominantemente marcado pelo trabalho de engenheiros e matemáticos e, portanto, pode-se dizer que aqui, o pensamento administrativo sofreu grande influência das ciências exatas.

É nesse momento que também surge a Teoria da Decisão, concebido por Herbert Simon e que expõe que deve haver eficazes sistemas de informação, pois as pessoas possuem limitada capacidade de análise. A organização, portanto, era vista como um sistema de decisões, onde cada pessoa toma decisões que estão sob sua responsabilidade diariamente.

São, portanto, as novas formas determinadas pelas organizações diagnosticadas como capazes de aumentar a rentabilidade. Ao longo do tempo, essas “necessidades” sofrem modificações.

3.1.3) O Modelo de Gestão Burocrático

É nesse contexto que o modelo de gestão burocrático, conhecido através do sociólogo alemão, Max Weber (1864-1920), e em um contexto de crescimento das organizações se expandiu. A expansão e complexidade das organizações trouxe também maior necessidade de controle e fiscalização, na medida em que a base patriarcal que regia as organizações deixava de existir (FERREIRA et al, op.cit). E deixava de existir porque é essencial para o capitalismo a separação entre o Estado e o Mercado, entre o que é público e privado, bem como a separação entre o político e o administrador público. (BRESSER-PEREIRA, 2006. P. 241) Nessa época, de acordo com os parâmetros trazidos pelos autores da abordagem estrutural, a divisão e racionalização do trabalho viabilizaram o modelo burocrático tanto no Estado como nas organizações privadas, tendo posteriormente permanecido por mais tempo no Estado.

A administração burocrática, portanto, baseada nos princípios da administração do exército prussiano foi implantada no Brasil, em 1936 com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes através da criação da DASP, em 1938 em substituição ao Conselho Federal do Serviço Público Civil de 1936 e também nos países europeus no final do século XIX e Estados Unidos, no início do século XX. (BRESSER-PEREIRA, 2006. p. 241)

Seus princípios estão pautados na separação entre administração e propriedade; no caráter legal das normas e regulamentos, pois as organizações

burocráticas instituíam normas para regulamentar cada procedimento administrativo ou operacional; hierarquia de autoridade prevendo subordinação ao chefe; impessoalidade nas relações pretendendo que não haja privilégios; rotinas e procedimentos padronizados devendo cada tarefa ser realizada seguindo um padrão; competência técnica e meritocracia onde o sistema de recompensa deve ser entendido como qualificação técnica e capacidade. (FERREIRA et al, op.cit)

As características da burocracia segundo Max Weber (CHIAVENATO, op.cit.) são: (1) caráter legal das normas e regulamentos estabelecidos previamente por escrito, (2) o caráter formal das comunicações, por escrito, (3) caráter racional e divisão do trabalho, onde é estabelecida as atribuições de cada participante, (4) impessoalidade nas relações, onde sua administração considera os cargos e funções e não as pessoas envolvidas, (5) hierarquia da autoridade, (6) rotinas e procedimentos padronizados, (7) competência técnica e meritocracia, (8) especialização da administração), (9) profissionalização dos participantes, (10) completa previsibilidade do funcionamento.

Como podemos perceber, o funcionamento da administração baseada nesses princípios, onde tudo deveria ser previsível e controlado não é o problema em si, mas a burocratização da operacionalização desse modelo de gestão é que se mostrou inviável. São diversas as limitações previstas por esse modelo, dentre as quais podem ser citadas a inflexibilidade, devido ao excesso de normas; visão fragmentada, pois cada funcionário tem acesso às informações restritas e desempenhando tarefas muito limitadas; excessiva concentração de decisões, devido a rigorosa hierarquia fazendo com que qualquer decisão seja tomada somente pelo chefe ocasionando lentidão e descomprometimento dos funcionários, já que não possuem autonomia; despersonalização do relacionamento, pois prevê o

relacionamento entre ocupantes de cargo e não entre indivíduos. Observa-se um foco nos meios devido ao excessivo controle e não nos objetivos e fins da organização, sendo, portanto, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Devido à tal fato, responsável por ocasionar extrema lentidão, observa-se o favorecimento à corrupção.

Bresser-Pereira (2006) diz que no Estado liberal, do século XIX só eram necessários quatro ministérios: o da Justiça (responsável pela polícia), o da Defesa (responsável pelo Exército e Marinha), o da Fazenda e o de Relações Exteriores. Nessa época o serviço público mais importante era o da administração da Justiça, que o Poder Judiciário realizada. E aqui, o problema da eficiência não era essencial. No entanto, quando o Estado passou a ser provedor de uma crescente demanda por serviços sociais – educação, saúde, assistência social, pesquisa, etc – e de papéis econômicos – tais como estabilidade da moeda, regulação do sistema econômico interno, sistema financeiro, etc – a eficiência passa a ser fundamental.

A abordagem científica de Taylor junto às abordagens de Ford, Fayol e Weber, dentre outros autores não citados neste trabalho formam a “abordagem clássica” do pensamento administrativo.

3.1.4 - A Abordagem Humanística

3.1.4.1 – A experiência de Hawthorne e outros autores

Inicialmente, as primeiras experiências relacionadas à abordagem humanística referem-se a “Experiência de Hawthorne”. Essa experiência teve início quando a administração da fábrica de relés telefônicos Western Electric Company, localizada no bairro de Hawthorne, na cidade de Cícero, em Illinois, Estados Unidos

estava insatisfeita com a produtividade da fábrica. Com isso, contrataram uma equipe de Harvard, sob a liderança de Elton Mayo para que pudesse descobrir os problemas que estavam impedindo um aumento de produtividade. A equipe iniciou o trabalho analisando os aspectos biológicos e físicos que influenciam a produtividade, tais como a iluminação do local, a jornada de trabalho, o intervalo para lanche, etc. O grupo de mulheres que fora pesquisado começou a mostrar aumento na produtividade de acordo com a redução da jornada de trabalho (FERREIRA et al, 2006)

No entanto, após as reduções, os pesquisadores ao aumentarem a jornada novamente, a produtividade continuou a aumentar. Isso fez com que começassem a pensar nos fatores psicossociais que estavam envolvidos no exemplo. O grupo pesquisado mostrou aumento na produtividade não pela redução da jornada de trabalho, mas sim porque se sentiam importantes porque estavam sendo pesquisadas e tinham a atenção dos diretores. Além disso, como era um grupo pequeno, elas conseguiam interagir com o grupo de pesquisadores, o que não acontecia com as outras mulheres, em que não podiam conversar umas com as outras no horário de trabalho. O extremo controle também diminuiu, e isso contribuiu para a produtividade aumentar e com isso, como afirma Chiavenato (op.cit.) comprovou-se a preponderância do fator psicológico sobre o fator fisiológico.

Esse exemplo mostrou que os grupos informais deveriam ser considerados na organização, bem como a atividade coletiva e cooperativa. Observou-se a necessidade das pessoas de obter reconhecimento, segurança e aceitação do grupo e isso contribui para melhores condições e motivação para o trabalho. (FERREIRA et al, op.cit).

Outros autores da Abordagem Humanística foram: Mary Parker Follet (1868-1933), que se preocupou sobre como a autoridade exercia seu poder, acreditando que as pessoas deveriam dar maior importância à tarefa a ser executada e não aos direitos que uma pessoa tem sobre a outra. Para Follet, “freqüentemente, o que não é bem recebido é a ordem e não a coisa ordenada” (Graham, 1997:132 apud FERREIRA et al, op.cit). Ela considerava haver três formas para se lidar com um conflito, a dominação (imposição de desejos), a conciliação (renúncia total ou parcial das partes), e a integração (buscam-se soluções que efetivamente satisfaçam ambas as partes). O melhor caminho é considerado a integração, pois quando se faz concessões, as diferenças tendem a reaparecer de outras formas. E também foi uma das pioneiras no desenvolvimento da abordagem ecológica, já nessa época em que dizia que todos pertencemos ao mesmo sistema e que não deveríamos achar que a “natureza” está a disposição dos pessoas físicas e jurídicas.

Para Rensis Likert (1903-1981) o sucesso de uma organização estava relacionado com o estilo de liderança e a gestão de pessoas. Por isso, deve-se oferecer condições para que se sintam motivados e satisfeitos com o trabalho e com o grupo.

Para Douglas McGregor (1906-1964) há duas maneiras de interpretação da natureza do trabalho, uma negativa (Teoria X) que tem como base os aspectos tayloristas, onde o operário não gosta de trabalhar e evita-o e por isso, os empregados devem ser coagidos e punidos caso não sigam os padrões estabelecidos para produtividade. A outra natureza, positiva, intitulada de teoria Y é caracterizada por um estilo de gestão mais flexível expondo que a maioria das pessoas encara o trabalho de maneira natural, assim como a alimentação e por isso, é possível tornar o trabalho satisfatório, os trabalhadores não precisam de rígidos

controles, sendo capazes de exercer autodireção e controle. Caso estejam comprometidas com os objetivos, eles aceitam as responsabilidades que lhe foram confiadas. (FERREIRA et al, op.cit).

Além destes, tem-se Frederick Herzberg (1923), estudioso sobre os fatores que determinam a motivação humana, tais como realização, reconhecimento, responsabilidade, trabalho em si, crescimento e fatores de desmotivação, que são fatores que desmotivam quando não são atendidos, tais como higiene, administração da organização, relacionamento com o supervisor/colegas de trabalho, condições de trabalho, salário, vida pessoal, status e segurança. A organização, deve portanto fazer com que o funcionário se sinta útil, devendo enriquecer suas tarefas e reconhecê-los, dar responsabilidades; Chester Barnard (1886-1961) dizia que o sucesso da organização estava relacionado a cooperação. Ao contrário de Mary Follet, Barnard acredita que a verdadeira fonte de poder do executivo está na aceitação pelos seus subordinados e não a sua posição hierárquica (FERREIRA et al, op.cit.)

Em Chiavenato (2003), Kurt Lewin é citado como um importante pesquisador sobre a motivação ao pesquisar sobre o comportamento social nessa dinâmica, em que propõe a seguinte equação para explicar o comportamento humano: $C = f(P, M)$, em que o comportamento (C) é função (f) ou resultado da interação entre a pessoa (P) e o meio ambiente (M) que a rodeia.

3.1.4.2) A hierarquia das necessidades de Maslow

Um dos autores de destaque na abordagem humanística foi Abraham Maslow (1908-1970), o qual realizou um estudo sobre a motivação do trabalho baseado na hierarquia das necessidades. Ele acreditava que as necessidades humanas estavam

hierarquizadas. Sendo assim, uma necessidade satisfeita é um passo para que outra na frente surja e se satisfaça. Portanto, nenhuma necessidade é isolada, todas estão relacionadas. Maslow as representou em uma pirâmide, conhecida como “a pirâmide de Maslow” na qual ele estabelece cinco níveis. A base da pirâmide são as que se manifestam primeiro e após satisfeitas, sobe um nível (FERREIRA et al, 2006)

O primeiro nível (base da pirâmide) estariam representadas pelas necessidades fisiológicas, tais como alimentação, bem-estar físico, etc. O segundo nível foi representado pela necessidade de segurança (estabilidade). O terceiro, necessidades de amor e participação (relacionamentos positivos com as pessoas). O quarto nível fala sobre as necessidades de estima (ser reconhecido e valorizado) e o último nível, necessidades de auto-realização (satisfação com as conquistas).

A principal crítica feita à Maslow foi não levar em consideração que a ordem pode ser diferente de acordo com as diferenças culturais, conjunturais ou que elas poderiam se expressar ao mesmo tempo.

Esses modelos, portanto, tinham focos distintos, sendo considerados movimentos dicotômicos, os quais priorizavam no caso da Abordagem Clássica, a estrutura e a produção e no caso da Abordagem Humanística, as pessoas. Os modelos de gestão surgiram como resposta ao contexto que se vivia, sendo suficientes para as demandas do momento. No entanto, as mudanças na sociedade, muitas vezes, torna um modelo, antes tido como padrão, insuficiente para as novas demandas e com isso, novos parâmetros são incorporados ou modificados.

3.1.5 – A Abordagem Integrativa

Diferentemente da Abordagem Humanística, que se opunha à Abordagem Clássica, tendo um foco determinado no trabalhador, vendo-o até de uma maneira

romantizada, a abordagem integrativa, principalmente através da Teoria Geral dos Sistemas, traz uma concepção integrada das abordagens anteriores com algumas modificações.

3.1.5.1 – A Teoria Geral dos Sistemas

Segundo a Teoria Geral dos Sistemas, os sistemas existem dentro de outros sistemas, ou seja, todo sistema possui subsistemas e vários sistemas compõem um supersistema. Cada organização pode ser vista como um sistema e dentro desse sistema, existem diversos subsistemas, tais como departamentos, setores, etc. A organização faz parte de um sistema maior que se refere ao conjunto de pessoas e instituições com as quais ela se relaciona. (FERREIRA et al, op.cit)

A organização não é auto-suficiente, e portanto, necessita transformar os insumos em produtos/serviços, devolvendo ao meio ambiente o resultado do trabalho.

3.1.4.2 – A Teoria da Contingência

Devido às diversas mudanças ocasionadas com as transformações tecnológicas em meados dos anos 70 e a crise dos modelos organizacionais verticais, a formação de redes empresarias, ou seja, toda essa mudança de realidade fez com que não estivéssemos disponíveis modelos organizacionais adequados a todas as situações. Cada problema passou a ser resolvido de acordo com sua necessidade ou contingência. Às vezes, na mesma empresa um determinado problema ou contingência diferentes necessitarão de abordagens, modelos de gestão e soluções diferentes para sua resolução. (FERREIRA et al, op.cit)

A utilização do modelo de gestão passa a ser variável de acordo com a demanda.

3.1.5. A Gestão Estratégica

O conceito de estratégia, originalmente está ligado a situações de guerra. Quando havia guerras, traçava-se um plano para derrotar o inimigo. Esse conceito fora ampliado e hoje estratégia é definida como a “arte de explorar condições favoráveis para atingir objetivos específicos.”

Diversos instrumentos, também chamados de “Técnicas de Gestão” que são uma solução parcial para um problema de gestão (Caulliraux e Proença, 2004) servem para operacionalizar a estratégia nas organizações, tais como matriz SWOT, Quadro BCG, Modelos de Análise Competitiva, Cadeias de Valor, Teoria dos Jogos, BSC, Modelos decisórios, de aprendizagem, de mudança e jogos de poder. No entanto, esses instrumentos devem ser utilizados avaliando a situação em específica. O mais importante não é o instrumento, mas sim, a competência de análise, integração e aplicação.

As 10 escolas de estratégia propostas por Mintzberg podem ser divididas em dois blocos:

- 1) Prescritivas, preocupando-se com método e forma, em como deve ser a gestão estratégica. Está relacionada com Estabilidade.
- 2) Descritivas, preocupando-se em como são formuladas e implementadas as estratégias. Está relacionada com ambientes organizacionais mais instáveis.

3.1.6 – Os Modelos de Gestão em Construção

Como já dito anteriormente, de acordo com as demandas da sociedade os modelos existentes sofrem modificações. No modelo holográfico (1), o todo está presente em cada parte, oposta a fragmentação proposta pelo modelo burocrático. Segundo esse modelo, o cérebro humano possui características próximas a um holograma e por isso, podemos extrair algumas lições, como a conexão dos neurônios, quanto mais complexo a conexão, mais capacidade tem o cérebro humano. Essas conexões permitem o funcionamento do cérebro de maneira genérica e especializada. Sendo assim, as pessoas devem buscar a especialização, no entanto não podem perder a visão global. O cérebro trabalha de maneira probabilística e não determinística, como o modelo burocrático, podendo prever através de métodos científicos a melhor forma de resolver um problema. Cita também que o excesso de capacidade não permite que o cérebro funcione de maneira inovadora. (FERREIRA et al, op.cit). Já as organizações de aprendizagem (2) as organizações devem manter um clima contínuo de aprendizagem e com isso Peter Senge aborda cinco disciplinas indispensáveis para uma organização que quer se manter aprendendo: domínio pessoal (as pessoas precisam querer aprender e precisar estar bem fisicamente e espiritualmente); modelos mentais (muitas pessoas possuem paradigmas e sendo inadequados, podem gerar problemas); objetivo comum (ter uma visão compartilhada do futuro da organização); aprendizado em grupo (alinhamento de esforços); raciocínio sistêmico (integração das outras quatro disciplinas). Já a teoria do caos (3) fala sobre fenômenos onde suas causas e efeitos não podem ser controlados, onde prevalece a aleatoriedade, o desequilíbrio e a imprevisibilidade. E a Teoria da Complexidade (4) idealizado por Edgar Morin, propõe uma visão sistêmica, pós-cartesiana, combate a visão fragmentada do mundo, a busca de

certezas e previsibilidade, o controle excessivo e a hiperespecialização, onde limita a visão global. Seu método de pensamento envolve a construção do conhecimento em rede.

Todos esses modelos sofreram grande influência de modelos anteriores, seus pensadores e o contexto sócio-político da época. A tabela abaixo mostra as mudanças das principais abordagens da Administração ao longo do tempo.

TABELA 2: Principais representantes das teorias administrativas

Ano	Teorias administrativas	Pensadores	Ênfase	Principais enfoques
1900	Administração Científica (AC)	Frederick W. Taylor Carl Barth Henry Gantt Harrington Emerson Frank Gilbreth Lilian Gilbreth Henry Ford	Tarefas Abordagem clássica	Racionalização do trabalho no nível operacional
anos 10	Teoria da Burocracia (TB)	Max Weber (Alemanha) Robert Merton Philip Selznick Alvin W. Gouldner Richard Hall Nicos Mouzelis	Estrutura Abordagem estruturalista	Organização formal burocrática Racionalidade organizacional
anos 20	Teoria Clássica (TCL)	Henry Fayol (França) Lyndall Urwick (Inglaterra) Luther Gulick James D Mooney HS Dennison Stuart Chase	Estrutura Abordagem clássica	Organização formal Princípios gerais da administração Funções do administrador Departamentalização
	Teorias transitivas (TT)	Ordway Tead Mary Parker Follett Chester Barnard Oliver Sheldon	Pessoas Abordagem humanística	Funções do executivo Relações em grupo
anos 30	Teoria das Relações Humanas (TRH) em sua maioria cientistas sociais	Elton Mayo (Austrália) Kurt Lewin F J Roethlisberg John Dewey Morris Viteles George Homans	Pessoas Abordagem humanística	Organização informal Motivação, liderança, comunicações e dinâmicas de grupo
anos 40	Teoria Estruturalista (TE)	Victor A Thompson Amitai Etzioni Talcott Parsons Peter M Blau Reinhard Bendix Robert Presthus	Estrutura Ambiente Abordagem estruturalista	Múltipla abordagem: Organização formal e informal Análise intra-organizacional e interorganizacional
	Teoria Quantitativa (TQ)	Herbert Simon Johann von Neumann Leonard Ansoff	Processo decisório	Medição de técnicas e conceitos gerenciais Modelos matemáticos Abordagem Quantitativa

anos 50	Teoria dos Sistemas (TS)	Norbert Wiener Ludwig von Bertalanffy Herbert Simon James E Rosenzweig Richard Johnson Fremont Kast	Abordagem sistêmica	Visão holística Organização como sistema aberto
	Teoria Neoclássica (TN) Escola operacional - Processo Administrativo	Peter F Drucker (Áustria) William Newman Ernest Dale Ralph C Davis Louis Allen Harold Koontz	Estrutura Prática da administração Abordagem neoclássica	Reafirmação dos princípios gerais da administração Ênfase nos objetivos e resultados Abordagem universalista
	Teoria Comportamental (TCO)	Kurt Lewin (Polônia) Douglas McGregor Herbert Simon Rensis Likert Chris Argyris J G March Abraham Maslow	Pessoas Abordagem comportamental	Estilos de administração Teoria de decisões Integração dos objetivos organizacionais com os individuais
anos 60	Desenvolvimento Organizacional (DO)	Richard Beckhard Leland Bradford Edgar H Schein Warren G Bennis Paul R Lawrence Jay W Lorsch Chris Argyris	Pessoas Abordagem comportamental	Mudança organizacional planejada Mudança na cultura organizacional Abordagem de sistema aberto
anos 70	Teoria da Contingência (TCON) (teoria situacional circunstancial ou contingencial)	William R Dill William Starbuck James D Thompson Paul R Lawrence Jay W Lorsch Tom Burns	Ambiente Tecnologia Abordagem contingencial	Refuta os princípios da administração Gestão deve ser situacional Algumas idéias são úteis em determinadas situações, mas não em outras.

Fonte: (CAMPANHOL et al, USP)

O modelo de gestão, portanto, fala sobre as maneiras de atuar e conduzir um trabalho. (CAULLIRAUX & PROENÇA, op.cit). Isso se dá ao confrontar uma representação abstrata da prática real.

3.2 – A administração pública brasileira ao longo do tempo

A administração pública brasileira, seja na forma de gerenciar, seja como o que considerou como sendo papel do Estado sofreu modificações ao longo do tempo, assim como as demandas, necessidades baseadas em um contexto específico. Bresser-Pereira (2006) expõe que no século XVIII era importante a

proteção do indivíduo contra um Estado oligárquico, daí a necessidade dos direitos civis e já no século XIX, havia a importância de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, daí a necessidade dos direitos sociais mas que foi no século XX que a importância de proteção do patrimônio público passou a ser dominante, especificamente em sua segunda metade, daí a necessidade dos direitos públicos. Ou seja, este último refere-se ao direito que a “coisa pública” seja efetivamente pública, isto é, de todos e não de propriedade de poucos, como o era no Estado Oligárquico.

A privatização do Estado era a característica que prevalecia nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas. Nesse sentido, “patrimonialismo” pode ser definido como “a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” que era o que predominava no Estado pré-capitalista. (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Dessa maneira, fez-se a necessidade do Modelo de Gestão Burocrático - a partir do capitalismo e da democracia - já explicitado anteriormente aqui neste trabalho. Pode-se dizer que o intenso controle e definição de normas e procedimentos para a Administração Pública surgiu num contexto em que se fazia necessária a separação do que era efetivamente público e não deveria ser apropriado por poucos, ou seja, uma efetiva distinção entre *res publica* e bens privados. Esse modelo, predominante no século XX foi muito importante para a mudança de paradigma vigente, pois surgiu como o principal modelo viabilizador da proteção do patrimônio público contra a privatização do Estado, tendo sido destacado por Max Weber.

Com isso, Bresser-Pereira (op.cit) define burocracia como:

“a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.”

No entanto, expõe, essa estratégia mostrou-se ineficiente, pois por mais que tentasse evitar o nepotismo e a corrupção, era um processo caro e lento. A lentidão ao longo do tempo mostrou-se como um dos principais fatores de insatisfação perante os usuários desses serviços e até mesmo os que o viabilizam, tornando propícia novas formas de corrupção no aparelho do Estado. Kettl (2006. p.79) diz que os cidadãos reclamavam da burocracia estatal autoritária que não funcionava; da inflexibilidade; dos organismos públicos que pareciam mais interessados em se promoverem do que em servir o cidadão, reclamação de filas intermináveis, atendimento descortês, regras arbitrárias, papelada, e suborno de funcionários para receber serviços aos quais têm pleno direito. Esses são alguns dos problemas que a burocracia tradicional enfrenta e que o novo modelo de gestão visa discutir.

3.3 - Reforma do Estado: A Nova Administração Pública

De acordo com os problemas gerados com a Administração Pública Burocrática, tendo esta se mostrado ineficiente é que a Reforma do Estado mais uma vez é discutida. Para Przeworski (in SPINK; BRESSER-PEREIRA, 2006) a meta da reforma é construir instituições que fortaleçam a capacidade do aparelho estatal de fazer aquilo que deve fazer e impeçam de fazer aquilo que não deve fazer. Entretanto, aqui, os principais dilemas referem-se à construção de administrações públicas que trabalhem melhor e custem menos e à decisão sobre o

que o Estado deve fazer ou não. Com isso, o principal problema dos modelos pós-burocráticos referem-se a definição sobre que tipo de Estado se pretende construir.

A Nova Reforma do Estado ou A Nova Administração Pública, mais conhecida como Reforma Gerencial emergiu como um novo modelo que visa equilibrar essas questões, responsável por transformar a Administração Pública e prepará-la para as novas demandas da sociedade de acordo com o contexto que vivemos, não mais pautados nos princípios da Administração Burocrática. Nesse sentido, pode-se dizer que enquanto as reformas neoliberais retiraram o Estado da Economia, a abordagem socialdemocrata busca aumentar e aprofundar a governança do Estado e a necessidade de aumentar sua eficiência é uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Nesse sentido, a principal modificação que podemos observar no Modelo Gerencial em relação ao Modelo Burocrático refere-se aos parâmetros nos quais se baseia e no tipo de controle que é realizado. A tabela abaixo visa mostrar essa diferença.

Tabela 3: Principais modificações do Modelo Burocrático para o Modelo Gerencial

Principais modificações	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial
Base	Centralização	Descentralização
Orientação	Processos	Resultados

Fonte: Elaboração própria baseada em BRESSER-PEREIRA & SPINK (2006)

Com isso, a Administração Pública Gerencial prevê uma nova forma de organização do Estado separada em:

- (1) Atividades Exclusivas (ou núcleo estratégico do Estado), onde as políticas públicas e os serviços de fiscalização e controle são definidos, utilizando um novo instrumento que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através deste contrato, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e seus indicadores de desempenho, fornecendo meios humanos, materiais e financeiros (BRESSER PEREIRA, 2006. p.259). As atividades executoras serão as “agências autônomas” no caso de atividades exclusivas do Estado e as “organizações sociais” no caso de serviços não exclusivos, que é o caso a seguir.
- (2) Atividades públicas não-estatais, referem-se aos serviços sociais e científicos, que são e devem ser custeados pelo Estado, mas que gradualmente devem ser transformados em entidades sem fins lucrativos ou “organizações sociais” que deverão ter autorização do Poder Legislativo para poder participar do orçamento público.
- (3) Atividades privadas, estas seriam todas que produzem bens e serviços para o mercado e por ele são controladas devem ser privatizadas.

A Reforma do Estado propõe um Estado responsável pelas políticas sociais e científicas orientadas para o cidadão já que a crise dos anos 80 e o processo de globalização mostraram ser necessária a sua reconstrução e não sua redução ao mínimo. No entanto, essa proposta prevê um Estado mais regulador e transferidor de recursos e não um Estado executor.

Nesse sentido, Cardoso (2006) diz que mudar o Estado significa abandonar visões do Passado de um Estado assistencialista e paternalista que se concentrava na ação direta para a produção de bens e serviços, sendo que estas devem ser transferidas para o mercado, com capacidade de realizá-lo a um menor custo e maior eficiência para o consumidor. O que se deseja, expõe, é um novo modelo muito mais profundo e eficiente que esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade, com foco nas demandas do cidadão.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso propõe esse novo modelo. O Plano prevê a redução do Estado no que deve ser reduzido - que é o Estado como produtor de bens e serviços - e a sua ampliação naquilo que considera que deva ser ampliado, no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos.

O Modelo de Gestão Gerencial, portanto, possui algumas características básicas:

“É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.” (BRESSER-PEREIRA, 2006. p. 28)

O grau limitado de confiança citado refere-se ao fato de que a atuação deva ser controlada por resultados. Os servidores e políticos merecem certo grau de confiança, porém, este deve ser limitado. Com isso, pode-se dizer que a proposta da

administração pública gerencial tem um foco maior na efetiva realização do serviço público. Com foco no cidadão, está mais atenta aos resultados do que aos procedimentos, acreditando que os controles são preventivos e com isso, prefere prevenir à punir. O controle está mais relacionado ao desempenho, através de indicadores acordados e definidos por contrato.

Segundo Bresser Pereira (2006. p. 31) a administração pública gerencial é frequentemente identificada com as ideias neoliberais, pois a primeira fase da reforma, conhecida como “gerenciamento diluído” constitui medidas para equilibrar o gasto público. Tal fato gera reações negativas dos servidores.

No entanto, cabe destacar que os mercados são incompletos e os agentes econômicos têm acesso a informações diferentes. Com isso, não podemos dizer que exista um “mercado” de fato, homogêneo. O que existe são sistemas econômicos organizados diferentemente (Przeworski, 2006 p.44). Diante disso, o problema que se apresenta, não é o “mercado” *versus* o “Estado”, mas a influência de instituições específicas (sejam elas quais forem) que poderiam induzir o comportamento benéfico à coletividade.

Estabelece-se aqui a diferença entre o comportamento do *principal* e do *agent*. Przeworski (2006 p.45) nos cita o exemplo do mecânico. Se você levar o seu carro ao mecânico, e este lhe disser que trabalhou por cinco horas no conserto do carro, você o pagará por isso e irá apenas avaliar o resultado, voltando lá novamente ou não. Ainda assim, ele pode ter feito o trabalho em uma hora e não em cinco e você não saberá. Nesse caso, você é o *principal* e o mecânico, o *agent*. Este dispõe de informações que os *principals* não observam diretamente. Sendo assim, o problema que o *principal* enfrenta é sobre como fazer com que o *agent* aja em seu interesse (do *principal*).

“A economia, portanto, é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre agents e principals: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, cidadãos e políticos, políticos e burocratas (...) O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar a meta estabelecida pelos políticos.” (PRZEWORSKI, 2006. p. 46)

Essas relações, portanto, devem estar estruturadas, pois os objetivos de cada ator não necessariamente são os mesmos, e em geral não o são. Portanto, os objetivos do cidadão podem ser diferentes dos objetivos dos burocratas que podem ser diferentes dos objetivos dos políticos. O desenho dessas relações é que em geral, define o desempenho do sistema econômico.

Para diminuir essas dificuldades, Przeworski (op.cit) afirma que tem-se que (1) os contratos devem ser formulados de maneira adequada (os *principals* podem criar incentivos para os *agents*, pode-se criar um sistema de monitoramento do desempenho), (2) fiscalização institucional, (3) criação de múltiplos *principals* e múltiplos *agents*, estabelecimento de competição, (4) descentralização, apesar de ser um assunto complexo, pois por um lado favorece a responsabilização do governo aproximando-o da população, mas por outro, muitos acreditam que isso possa reduzir a capacidade do governo de reduzir as disparidades regionais de renda.

No entanto, os conflitos ocorrem em diversas instâncias: temendo o novo governo, os burocratas tentam se livrar de qualquer tipo de controle político e o governo que está no poder, temendo não ser reeleito e que as novas forças políticas queiram usar a democracia em proveito próprio, deixam a burocracia fora do controle político.

Outro conflito que há refere-se ao estabelecimento de resultados rápidos, para com melhorias de longo prazo. Nesse sentido, Kettl (2006. p. 77) diz que os reformadores tentam criar um Estado mais barato e eficiente, sendo no entanto, difícil criar “economias de curto prazo e bons resultados futuros” e que para se ter efetivamente uma reforma duradoura é necessário encontrar os mecanismos que conciliem os interesses políticos de curto prazo com as metas de longo prazo. Os conflitos estratégicos ocorrem ao se discutir o processo administrativo: “deixar o administrador administrar” e “fazer o administrador administrar”. Nesse sentido, Kettl (op.cit) diz que a filosofia que inspira cada uma dessas abordagens impõe uma tática hostil em relação às outras abordagens. “Deixar o administrador administrar”, portanto, é no fundo uma filosofia de transferência de poder e “fazer o administrador administrar” visa modificar as restrições que pesam sobre o administrador, que deve ser livre para resolver problemas administrativos e a reengenharia de negócios “tende a rejeitar o segmento de aprimoramento contínuo que existe na filosofia do ‘deixar o administrador administrar’ e prega a necessidade de mudanças mais dramáticas e fundamentais” tais como a existência de uma “luta de mercado”. Os principais conflitos envolvem, portanto, as seguintes questões:

- a) Ênfase: Tradicionalmente, as reformas concentravam-se na reestruturação organizacional e hoje elas têm procurado modificar os procedimentos.

- b) Responsabilização: Tradicionalmente, o sistema é baseado na autoridade. As reformas mais recentes adotam alguns mecanismos de mercado, tentando conciliar metas de eficiência impostas pelo mercado com a cobrança legal por resultados pelas autoridades.
- c) Resultado final: Tradicionalmente, os administradores são julgados com base no processo e as reformas mais recentes têm dado mais atenção à eficiência, conciliando a preocupação com o processo levando em consideração a exigência do desempenho.
- d) O papel dos funcionários públicos: Tradicionalmente, os funcionários públicos desempenhavam todas as atividades pertinentes ao Estado. Nas reformas recentes, nem tudo que é de interesse público deve ser realizado pelo Estado, ainda que este seja o incentivador.
- e) O papel dos cidadãos: Tradicionalmente, o cidadão é tratado como cliente. Nas reformas recentes, o cidadão tem sido visto como consumidor.
- f) O núcleo do Estado: Existe um núcleo que só o Estado pode fazer e que precisa ser definido.

Outro conflito existente refere-se à estabilidade dos funcionários. Segundo Bresser Pereira (2006, p. 252) a estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas e ocorreu como medida que visava proteger os funcionários perante as práticas patrimonialistas, em que nos regimes pré-capitalistas se utilizavam a “derrubada”. Quando um governo “caía”, havia demissão não só dos portadores de cargos de direção, como muitos funcionários. O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a

admissão de todo funcionário, no entanto, impossibilitou a promoção interna, sendo esta consagrada no setor privado.

A grande qualidade da administração pública burocrática é a segurança e efetividade (BRESSER PEREIRA, 2006. p. 265). Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são importantes, ela deve estar presente. Já nos demais setores, previsão é de que o peso da administração burocrática diminua, pois a eficiência passa a ser requisito, dado o “grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos.”

A participação nas atividades públicas, no entanto, se torna mais presente. As formas de propriedade não são mais apenas duas (ou pública ou privada) e sim três: (1) propriedade privada, voltada para o lucro ou consumo privado, (2) propriedade pública estatal e (3) propriedade pública não-estatal. Nesse sentido, o público não deve ser confundido com o estatal. O espaço público, afirma Bresser Pereira (op.cit) é maior do que o estatal, já que pode ser estatal ou não. Não é o sujeito da atividade nem a natureza que outorgam o caráter público ou privado, mas o regime jurídico à que estão submetidos. Sendo assim, a propriedade pública não-estatal é privada sob o ponto de vista jurídico e pública do ponto de vista dos seus objetivos. Sendo assim, pode-se dizer que:

“É pública a propriedade que é de todos e para todos e estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar; é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação ‘de direito privado’, embora regida pelo direito civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral.(...) a propriedade pública

se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas e sim públicas não-estatais”
(BRESSER PEREIRA, 2006. p. 262)

Nesse sentido, a Reforma do Aparelho do Estado prevê uma maior participação da sociedade civil na atuação pública, permitindo a execução de serviços públicos incentivados e financiados com verba estatal.

No entanto, cabe aqui destacar que em nenhum momento, tais ideias observam os *trade-offs* ou fazem relação com a sustentabilidade do modelo de gestão.

4. Considerações Finais sobre uma gestão pública sustentável

“Integrar é uma qualidade fundamental da mente humana, que precisa ser desenvolvida e não atrofiada.” (Edgar Morin)

“O objetivo da educação não é o de transmitir conhecimentos sempre mais numerosos ao aluno, mas o de criar nele um estado interior e profundo, uma espécie de polaridade de espírito que o oriente em um sentido definido, não apenas durante a infância, mas por toda a vida” (Durkheim)

Neste ponto, entende-se que os dois principais temas abordados são expostos analisando aspectos em comum, bem como os “gaps” entre ambos bem como as considerações finais sobre os aspectos que envolvem os temas.

Nesse sentido, inicialmente para fazer qualquer tipo de referência à sustentabilidade no novo modelo de gestão pública, faz-se necessária uma análise sistêmica, considerando os diversos segmentos, atores e instrumentos envolvidos. No entanto, o presente trabalho não irá explorar um escopo deste tamanho, cabendo aqui, portanto, referir-se às principais transformações que o novo modelo trouxe com relação à sustentabilidade.

Ao que se refere ao aspecto econômico, a Reforma prevê sua sustentabilidade ao longo do tempo, a medida que propõe maior foco nos resultados, avaliando permanentemente o desempenho. A proposta prevê um modelo que preze pela eficiência com o objetivo de levar resultados efetivos para os seus usuários, no entanto, não explicita e nem cita a que custo essa eficiência será

alcançada. Nesse contexto político e gerencial, onde a imagem está atrelada à obtenção de resultados efetivos que possibilitem melhoria na qualidade de vida dos usuários dos serviços públicos, as ações devem prever a utilização de tecnologias limpas no suporte às suas operações (SCHNENI; NASCIMENTO, 2002). Nesse sentido e baseado nas Diretrizes da Agenda 21, as instituições governamentais também são responsáveis pela gestão sustentável do ambiente que vivemos:

“No nível governamental a medida mais adequada é a adoção de uma política fiscal ambientalista, para que o governo consiga transformar a sociedade de um consumismo insustentável para um padrão sustentável.”
(Brown, 1996, p.11 *apud* Schenini; Nascimento, 2002).

Nesse sentido Schenini e Nascimento (op.cit) afirmam identifica as ações sustentáveis passíveis de serem adotadas pela gestão pública, tais como a conformidade à legislação e normas ambientais, o planejamento estratégico baseado na Agenda 21, utilização de tecnologias limpas e gerenciais, utilização de tecnologias limpas operacionais (infra-estrutura básica e balanços energéticos, prevenção e monitoramento, gestão dos resíduos sólidos, tratamento de água e esgoto, gerenciamento das bacias hidrográficas, etc). No entanto, são inúmeros os instrumentos gerenciais que orientam uma gestão voltada para a sustentabilidade, desde instrumentos obrigatórios, até Convenções e Tratados Internacionais e Instrumentos Voluntários, tais como o Sistema de Gestão Ambiental (SGA). A legislação brasileira é vastíssima no que se refere às questões ambientais. A Lei de Crime Ambiental, Lei nº 9.605 de 12.02/1998 que *“Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”* diz que a responsável pela infração ambiental pode ser

penalizada, sendo aplicada uma multa à empresa que dependendo do impacto, pode levar à sua falência, além de pena de até quatro anos. São inúmeras as legislações e instrumentos disponíveis.

No que tange especificamente à mudança na gestão gerencial, o modelo não prevê a internalização de questões aqui antes discutidas no que se refere à sustentabilidade. Observamos que o foco na prestação do serviço público é o usuário, bem como na demonstração de preocupação com a qualidade da prestação de serviços, daí a proposta das avaliações de desempenho. No entanto, a educação ambiental é fundamental, não só nas escolas, como nas estruturas da administração pública.

A questão central não é sobre o desenvolvimento da economia e da sociedade, mas como construir um desenvolvimento sustentável e para isso, faz-se necessário uma mudança efetiva de paradigma. Se as ações são sustentáveis, ainda que a essência não o seja, como já mencionado anteriormente neste trabalho em SROUR (1994), não é de se acreditar que ao longo do tempo isso se torne um processo que se sustenta ao longo do tempo. A Gestão da Mente Sustentável (OURIQUES, op.cit) é fundamental para que ações ditas se tornem ações efetivas. E para isso, é necessário incorporar a sustentabilidade na gestão das organizações. Sem a internalização, ou melhor, sem educação é impossível que um paradigma se sustente ao longo do tempo. Nesse sentido, historicamente observamos que a instituição escolar foi submetida a processos de revisão, reprogramação e reorganização setorial e global, tendo em vista uma maior funcionalidade social, ligada à convergência ideológica com o poder (CAMBI, 1999). A escola, principalmente ao longo dos dois últimos séculos mostra esta “lei” de adequação ao contexto social, sendo uma instituição central na vida da sociedade, sendo segundo

Cambi (op.cit) delegadas à ela tarefas de reprodução e de transmissão e também de seleção que ele chama de duplo filtro entra passado e futuro, conservação e mudança. Nos Estados Modernos ela foi estatal durante muito tempo, ou seja, o Estado controlava a instrução, tendo a escola também assumido um papel cada vez mais determinante na vida social e na organização política contemporânea.

Cambi (op.cit) ao relatar sobre os “mitos da educação”, tendo a educação se colocado no lugar da política como maneira para operar a construção do homem moderno, e cita que no século XIX algumas opções desse mito foram: (1) democrática, que vê a educação no centro da vida social e a propulsora de seu desenvolvimento, (2) socialista, que fala sobre a politicidade da educação e sua dependência de classes em ascensão, mantendo uma função de renovação social e (3) totalitária que enxerga a educação como socialização integral dos indivíduos que deve ocorrer de maneira conformista e adaptativa, destinada à integração destes à funcionalidade da sociedade. No século XX, porém, esse mito sofreu um gradual enfraquecimento, a medida que existem limites para a ação educativa e ela “não pode tudo” (CAMBI, op.cit), além de ser uma postura autoritária, pois a centralidade da educação implica a valorização da convergência e da massificação. Esse mito, porém, após o segundo pós-guerra do século XX e a necessidade de renovação das sociedades européias após a devastação bélica encontrou afirmação máxima, além também da afirmação do “mito americano” que tem na educação o seu próprio centro, onde todo indivíduo pode progredir na sociedade democrática, desde que seja capaz de empenhar-se. A educação se redesenhou colocando no centro a ótica do profissionalismo e a escola assumiu como sua essa tarefa social primária, através das primeiras escolas especializadas orientadas para o perfil técnico de uma sociedade que a divisão do trabalho se tornou predominante. Segundo Morin (2004)

os desenvolvimentos disciplinas das ciências não só trouxeram as vantagens da divisão do trabalho, mas também os inconvenientes da superespecialização, do confinamento e despedaçamento do saber, reduzindo o complexo ao simples, separando o que está ligado. Nesse sentido, ele afirma, o conhecimento progride não por sofisticação, formalização e abstração, mas pela capacidade de contextualizar e englobar e por isso, a ciência econômica é a ciência humana mais sofisticada e formalizada, no entanto, a economia é, muitas vezes incapaz de estar de acordo sobre suas previsões e isso ocorre por estar isolada de outras dimensões humanas e sociais que lhe são inseparáveis.

E hoje, é a instrução, mais que o trabalho que se colocou no centro da pesquisa educativa escolar e formar as jovens gerações, segundo Cambi (op.cit) é sobretudo, transmitir-lhes competências e comportamentos, é conformá-las a regras sociais que atingem as competências tradicionais. O trabalho não é visto como eixo central, embora ainda exista um conflito sobre o “novo eixo cultural” que deve organizar os saberes escolares e torná-los formativos (da mente e da personalidade).

A inteligência que só sabe separar fragmenta o complexo do mundo em pedaços separados, fracionando os problemas, atrofiando as possibilidades de compreensão e reflexão e isso elimina um julgamento de longo prazo (MORIN, 2004).

Nesse sentido, a sustentabilidade só faz sentido se for concebida de maneira sistêmica, ou seja, como parte de um sistema complexo presente em cada estrutura da sociedade e, portanto, pensada por elas.

5. Referências

“O saber não nos torna melhores nem mais felizes” (Kleist), “mas a educação pode ajudar a nos tornarmos melhores, se não mais felizes, e nos ensinar a assumir a parte prosaica e viver a parte poética de nossas vidas” (Edgar Morin)

BARBIERI J. C; CAJAZEIRA, J. E. R. **Responsabilidade Social Empresarial e Empresa Sustentável: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BELLEN, Hans M. V. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2 ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

BRESSER-PERERIA, Luis Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In BRESSER-PEREIRA, SPINK. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª Ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. In BRESSER-PEREIRA, SPINK. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª Ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER-PERERIA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAHILL, Michael. **The Environmental and Social Policy**. London: Routledge, 2002.

CAMBI, Franco. **História da Pedagogia**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP (FEU), 1999.

CAMPANHOL, EM; NETO, SC; CAVALCANTI, MF. **Os caminhos da gestão sistêmica nas organizações**. USP, http://www.issbrasil.usp.br/pdfs2/tcms_8.pdf .

Acessado em 20 de junho de 2009

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado**. In BRESSER-PEREIRA, SPINK. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª Ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro(Orgs). **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CHEIBUB, Zairo. B; LOCKE, Richard M. **Valores ou interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas**. DataUff e Departamento de Ciência Política – UFF; Sloan School of Management e Departamento de Ciência Política - MIT .

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª Ed, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COUTINHO, R.B.G; MACEDO-SOARES, T.D.L.V.A. **Gestão Estratégica com Responsabilidade Social: arcabouço analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil**. RAC. 2002

DA SILVA, Édison Renato Pereira. **Métodos para revisão e mapeamento sistemático e revisão da literatura**. Projeto de Graduação em Engenharia de Produção, Escola Politécnica, UFRJ: Rio de Janeiro, 2009.

DA SILVA, J. U; GUEVARA, A. J. H; RODRIGUES, M. C; ROSINI, A. M. (Orgs) **Consciência e Desenvolvimento Sustentável nas Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

D'AVIGNON, Alexandre. **O processo de inovação tecnológica como elemento destacado no desenvolvimento industrial e seus impactos ambientais**. Programa de Planejamento Energético, COPPE/UFRJ.

DIEGUES; Antonio Carlos S. **Desenvolvimento Sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas.** São Paulo em Perspectiva. 6(1-Z)22-29, janeiro-junho, 1992.

ELKINGTON, John. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business.** Capstone, 1997.

FERREIRA, Victor C. P.; CARDOSO, Antonio S. R.; CORRÊA, Carlos J.; FRANÇA, Célio F. **Modelos de Gestão.** Editora FGV. 2006.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de Macroeconomia.** 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MANZINI, Ézio. **Design para inovação social e sustentabilidade: comunidades criativas, organizações colaborativas e novas redes projetuais.** Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ, 2008.

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

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento.** 10ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

NIETZSCHE, Friedrich. Para além do bem e do mal. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006

OURIQUES, Evandro Vieira. **Gestão da Mente Sustentável, o Extended Bottom Line: o Desenvolvimento Socioambiental como Questão da Comunicação e da Consciência.** In HOYOS, Arnold de et alli, Consciência e Desenvolvimento Sustentável nas Organizações. São Paulo. 2008. p. 205-226, 2008.

PORTER, M.E; KRAMER, M.R. **Estratégia e Sociedade**. Harvard Business Review. 2006

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOUR, Robert Henry. **Ética empresarial sem moralismo**. Revista & Administração, São Paulo v.20, n.3, p.3-22, julho/setembro, 1994.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. **Economia: Micro e Macro**. 3. Ed. São Paulo: Editora Athas, 2002

VISENTINI, G. S. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de graduação em Ciência Política, UFRS: Porto Alegre, 2006

XAVIER, Wescley Silva; MARANHÃO, Carolina M.S.A. **A privatização do público**. ENAPG, 2008.

WBGU (German Advisor Council of Global Change). World in Transition: the research challenge. Berlin: Springer Verlag, 1996. Annual Report 1996.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. 2. Ed. São Paulo: Pearson, 2003

SITES

<http://www.global21.com.br/materias/materia.asp?cod=24785&tipo=noticia>.

Publicado em 18/05/2009 no Jornal O GLOBO. Visualizado em 26/05/2009