Trabalho Final de Curso – Plano de Intervenção

A RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS DE PARADIGMA NA GESTÃO PÚBLICA

PEREIRA, Daniella Antunes
RIBEIRO, Tabita Ventura
DO AMARAL, Regiane Teodoro

1. Introdução

Falar de gestão pública de uma forma geral, ainda remete a ideia de um serviço ineficiente, mesmo com as inovações já inseridas em todas as frentes de prestação de serviço público. As ideias sobre uma administração pública eficiente avançaram com a revolução industrial e com o enfraquecimento dos poderes aristocratas e absolutistas (MOTTA,2013 p.01)

A inserção de mudanças no modelo de administração das repartições públicas, nem sempre é vista com bons olhos, são muitos desafios a serem enfrentados, sendo um dos principais, a resistência que muitos servidores têm, devido a dificuldade de adaptação, pois muitas vezes já estão acostumados com o modelo debilitado de prestação de serviço (BEHN, 1998 p. 01).

A cultura da inovação na prestação de serviço público, será bem-sucedida, com a sua inclusão aos poucos, de uma maneira gradativa e paciente. É trazendo a percepção a esses servidores, da necessidade de se adaptarem, mostrando os benefícios que essas mudanças podem trazer, seja na implantação de novas tecnologias, seja na rotina de qualificação profissional através de conhecimentos específicos, novas ferramentas de trabalho etc (BEHN, 1998 p. 03).

A mudança de mentalidade para uma nova gestão pública eficiente, precisa primordialmente começar pelos líderes, aqueles que forem mais abertos à mudança, passarão mais confiança aos seus liderados na hora de se adaptarem com uma nova cultura gerencial .

A quebra de paradigmas na gestão pública têm sido uma jornada de séculos, para Behn (1998):

> Os campeões da nova gestão pública têm desafiado o paradigma tradicional de administração pública que regulou nosso pensamento e deliberações (se não na prática) por mais de um século. O argumento deles é bastante simples o método tradicional de organização do poder executivo e muito lento, burocrático, ineficiente, pouco responsivo, improdutivo. (BEHN, 1998 p.01).

A abertura à inovação e quebra dos paradigmas nos serviços públicos, possibilitam um cenário onde todos saem ganhando, o servidor consegue ter um ambiente de trabalho favorável para desenvolvimento das suas atividades, o cidadão consegue acessar um serviço com maior eficiência.

2. Arcabouço teórico

A administração surgiu como ciência a partir da Revolução industrial, quando foram criadas as fábricas, desde então essa ciência foi crescendo e criando novas teorias. Com o passar dos anos a evolução da administração pública e suas teorias, indo da Administração Patrimonial até o novo paradigma denominado Governança Pública, passando pela Administração Burocrática e a Nova Gestão Pública, com essas evoluções de paradigmas, vários conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de administração pública foram criados, transformados, consolidados e até mesmo abandonados:

> Os paradigmas da administração pública têm evoluído ao longo dos tempos, indo da Administração Patrimonial, do início e meados do século passado, até a Nova Gestão Pública (NGP), que reinou quase absoluta nas décadas 1980/1990, passando pela Administração Burocrática. E a partir do final do século passado, surge um novo paradigma, genericamente denominado de Governança Pública, com foco na colaboração e na coordenação dos entes públicos e destes com a sociedade civil. Ao longo da evolução dos referidos paradigmas, vários conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de administração pública foram criados, transformados, consolidados e até mesmo abandonados. Cada etapa sofreu impactos das anteriores, influenciou e aprimorou as seguintes, proporcionando importantes lições e abrindo novas oportunidades no processo permanente de modernização, reforma e gestão da administração pública (NEVES, GUIMARÃES e JÚNIOR, 2017 p. 02)

Em todas as áreas sempre existirá novas teorias, na administração não é diferente, especialmente quando provém de consagrados nomes da área de pesquisa e mesmo da área empresarial. Assim muitas teorias foram criadas, porém hoje com a facilidade da comunicação as teorias propagam de forma exponencial e seus resultados.

Vianna e Lino (2011) apresentam a contextualização histórica dos paradigmas da administração brasileira o contexto institucional predominante, o enfoque paradigmático e as características da administração pública no Brasil, no período de 1900 a 1996:

Quadro 1: Contextualização histórica dos paradigmas da administração brasileira Fonte: VIANNA e LINO (2011, p.46) apud. Sartor (2003, p. 26).

Períodos	**Contexto institucional predominante**	**Enfoque paradigmático**	**Características da administração pública**
1900-30	Estado liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica	- Legalismo
1930-45	Estado administrativo	Administração Pública como Ciência Administrativa	- Racionalização - Centralização -Administração Direta
1946-64	Estado desenvolvimentista	Administração Pública como Ciência Administrativa	- Desenvolvimento -Administração Indireta - Descentralização
1965-79	Estado intervencionista	Administração Pública como Ciência Administrativa	-Racionalidade e competência técnicas -Administração Indireta
1980-89	Estado democrático	Administração Pública como Ciência Política	- Democratização - Gestão Pública -Gestão de Conflitos

			-Gestão de Recursos Escassos
1990-96	Estado democrático com redefinição de seu papel e função	Administração Pública como Administração Pública -	-Capacidade política aliada à competência técnica e uso da teleinformática - Descentralização

As mudanças na administração são necessárias para acompanhar a evolução do mundo e também para atender as necessidades que em determinados períodos os Estados precisam, como por exemplo pode-se observar o ano de 1990, onde decidiram uma profunda revisão do papel do Governo e da Administração Pública. Pode-se dividir em duas fases a primeira: abertura de mercado, desregulamentação, privatização, e, em quase todos os países, é conduzido pelo governo federal, nos países federativos, essa agenda é também absorvida pelos estados. E a segunda fase reformas, pautadas pela tentativa de construção e reconstrução das capacidades administrativa e institucional. (VIANNA e LINO, 2011, p. 47, apud SANTOS, 2001, p.43)

Essas mudanças são para garantir uma melhor qualidade nos serviços públicos e assim a população ter um bom atendimento, aumentando o desempenho administrativo dos órgãos públicos, no Brasil não foi diferente, também houve mudanças, lembrando o que o país tinha acabado de sair de uma ditadura, no governo Sarney foram mudanças mais lentas, e quando começou o governo Collor rapidamente se faz a abertura econômica.

A administração pública pode ser classificada dessa forma:

Quadro 2: Classificação da administração pública, VIANNA e LINO (2011, p.49) apud. BRESSER PEREIRA Fonte: Adaptado de Sartor, 2003.

Período	**Administração pública patrimonial**	**Administração pública burocrática**	**Administração pública gerencial**

	Início do século XIX	**Segunda metade do século XIX**	**Segunda metade do século XX, a partir de 1994**
Estado	- Extensão do poder do soberano e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real. -Pertence ao governante e não à sociedade. - Vontade unipessoal do governante.	- Estado Liberal. -Impessoalidade, formalismo, profissionalização. -Funções econômicas e sociais. -Controle dos processos, normatização, procedimentos - meios (a priori) -Interesse público. -Controle e segurança dos resultados	- Cultura gerencial nas organizações públicas. - Objetivos e controle por resultados – fins (a posteriori) -Interesse público. - Cidadão – cliente destinatário dos serviços – resultados.
Cargos	- São prebendas (ocupação rendosa com pouco trabalho). -Nomeação e indicação (cargo de confiança). -Baixo comprometimento dos servidores.	-Carreira e hierarquia funcional. - Formalismo, rigor técnico e capacitação. -Ênfase na legalidade	-Carreira. Confiança. - Descentralização das decisões e funções, gestão flexível, estruturas horizontais, incentivo à criatividade, avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho, capacitação permanente. -Participação de agentes privados e/ou organizações da sociedade civil.

Reflexos	Corrupção e o nepotismo (designa o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos).	-Combate a corrupção e o nepotismo patrimonialista por meio de controle dos processos de admissão de pessoas, compras e atendimento de demandas. - Efetividade. -Ineficiente frente às mudanças mundiais (RI, globalização e TI). - Formalismo	-Mudança organizacional cultural e constitucional. - Eficiência – reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços. - Foco no cidadão. -Qualidade Total. Descentralização e redução dos níveis hierárquicos. Necessidade de redefinir as relações e os espaços econômicos entre setor público e setor privado. Flexibilidade. Transparência administrativa (controle social

Logo, para atender as exigências das demandas de cada período, a administração pública teve que fazer mudanças em sua forma de gerir os bens públicos para assim ter uma melhor eficiência e efetividade.

Mas é preciso entender o que é mudança organizacional, Bortolotti, Júnior e Andrade (2011) caracterizam da seguinte forma:

> Em geral à mudança organizacional compreende procedimentos e tecnologias desconhecidas, diferentes daquilo que os indivíduos envolvidos

> rotineiramente estão habituados a desempenhar em seu trabalho e que podem gerar diferentes emoções e reações que variam do otimismo ao medo, podendo incluir ansiedade, resistência, entusiasmo, incapacidade, motivação e pessimismo (BORTOLOTTI, JÚNIOR e ANDRADE 2011, p.01 apud BORTOLOTTI, 2010).

Portanto, a resistência é a forma como os indivíduos reagem àquilo que não conhecem, o que piora quando não são inseridos nesse processo. A mudança não bem aceita por parte dos funcionários pode causar certa insegurança e medo, muitos nem se importam e não fazem nenhum tipo de esforço para que aconteça.

> O processo de mudança nas organizações é historicamente tenso e controvertido, gerando conflitos, afetando o clima organizacional e a qualidade de vida, pois caracteriza-se por um misto de expectativas positivas e de receios em relação ao próprio indivíduo, ao seu trabalho e a sua organização. A mudança ameaça as pessoas com a alteração do seu sistema de ganhos e perdas, surgindo um clima de insegurança. Aqueles que propõem a mudança sentem-se motivados, eufóricos, enquanto os menos informados e mobilizados sentem medo, desconfiança, resistem ou temem consequências negativas. Surgem a resistência, às críticas, os conflitos, resultando em desgaste para os programas de inovação (PEREIRA, 2001 p. 11).

As mudanças no setor público são muito difíceis, os funcionários têm uma resistência muito grande, muitos acreditam que não surtirá efeito, por essa razão não fazem questão de se esforçar para que aconteça, muitos já estão insatisfeitos, para Pereira (2001 p.11) o trabalho é considerado indesejado, sem sentido, burocratizado, cheio de normas, rotinas e exigências, o que torna mais difícil o processo de mudança. Segundo o autor, é preciso criar um clima adequado para estimular a motivação dos funcionários para assim poder conduzir as ações de mudanças.

Bortolotti, Júnior e Andrade (2011) definem resistência como:

> (...) se vive em um sistema de equilíbrio, na qual o que se busca é a estabilidade, ou seja, a manutenção do status quo. Se estiver de acordo com a meta do sistema fica-se satisfeito. Caso contrário, se sentirá frustrado em todos os seus esforços para mudar as coisas, a não ser que possa mudar a

> meta do sistema ou enfraquecer sua influência (BORTOLOTTI, JÚNIOR e ANDRADE 2011, p. 02 apud LEWIN, 1947).

Portanto a resistência está ligada a forma como o indivíduo se sente em relação ao processo, é uma reação natural contra o que se desconhece, que causa insegurança. Cada indivíduo tem uma forma de se adaptar, segundo os autores para alguns uma simples mudança pode trazer satisfação, alegria, vantagens e um sentimento de um trabalho bem feito, já para outros, pode trazer desvantagens, tristeza, dor e até mesmo humilhação e outros podem nem perceber (BORTOLOTTI, JUNIOR e ANDRADE 2011, p.02)

Quando se fala em mudança também está envolvida a saúde dos servidores, pois o nível de stress aumenta devido todo o processo, para Marques, Borges e Almada apud Selye (1974) o estresse é uma resposta inespecífica do corpo às exigências a que está sendo submetido, logo o processo de mudança é muito complexo.

Segundo os autores:

> Minimizando o comportamento resistente, a gestão pública reduz a probabilidade de o servidor apresentar níveis elevados de estresse. No entanto, minimizar o comportamento resistente significa trabalhar as causas da resistência (melhorando a comunicação, envolvendo os servidores, planejando o processo de mudança, etc.) e de forma alguma impor um comportamento desejável pela gestão (MARQUES, BORGES e ALAMDA 2014 p.21).

Sendo assim a mudança implica um cuidado maior por parte dos gestores, não se pode encarar a forma como os servidores agem como simples resistência é preciso levar em consideração a saúde física, mental e emocional, pois os problemas podem ser maiores.

É preciso estratégias para poder minimizar esse problema, pois pode causar danos aos serviços públicos, o servidor em qualquer setor em que ele trabalhe é responsável para que a população receba um bom atendimento e um serviço de qualidade.

3. Método

A presente pesquisa terá uma abordagem qualitativa, para Martins e Bógus (2004) a pesquisa qualitativa busca uma compreensão particular daquilo que se estuda. Nesse sentido, ela procura aprofundar o conhecimento do objeto de pesquisa, não se preocupando em quantificar. Os autores ainda continuam enfatizando que o foco de sua atenção é centralizado no específico, no peculiar, buscando mais a compreensão do que a explicação dos fenômenos estudados, que está ligado comumente a atitudes, crenças, motivações, sentimentos e pensamentos da população estudada.

Será realizado um estudo bibliográfico, segundo Souza, Oliveira e Alves (2021):

> A pesquisa bibliográfica é primordial na construção da pesquisa científica, uma vez que nos permite conhecer melhor o fenômeno em estudo. Os instrumentos que são utilizados na realização da pesquisa bibliográfica são: livros, artigos científicos, teses, dissertações, anuários, revistas, leis e outros tipos de fontes escritas que já foram publicados (SOUZA, OLIVEIRA e ALVES 2021 p.65-66).

É necessário ler, pesquisar e refletir sobre as publicações já realizadas sobre o tema, dessa forma aprimorar o estudo, a natureza da pesquisa será básica pois a intenção é ampliar o conhecimento na administração pública.

4. Proposta de Intervenção

A mudança sempre é olhada com receio, medo e insegurança, de acordo com Pereira (2001 p.11, apud Motta, 1998, p. 3) o processo de mudança, envolve o indivíduo e seu meio, portanto é incerto e arriscado tão promissor quanto ameaçador. Logo é compreensível toda resistência que envolve os funcionários nesse processo

Para melhorar a aceitação das mudanças, os funcionários da unidade de Estratégia da Família de Vila Pereira, distrito de Nanuque-MG, farão um curso de capacitação para entenderem a necessidade de mudança, e a importância do engajamento da equipe nesse momento, pois:

> No setor público, tanto nacional quanto internacionalmente, as mudanças se mostram constantes, mesmo que de forma gradativa, principalmente devido: ao processo social de modernização tecnológica e relacional, à necessidade de eficácia na aplicação de recursos e à insatisfação do cidadão com a qualidade dos serviços destinados à população (POLICARPO, BORGES e ALMADA, 2018 p.02 apud OSBORNE; GAEBLER, 1994; MARQUES; BORGES; REIS, 2016)

Dessa forma o estresse causado pela mudança pode ser muito grande se eles não estiverem preparados para esse momento, segundo a pesquisa de Marques, Borges e Almeida (2014) quanto maior a resistência à mudança, mais intenso é o nível de estresse dos servidores, da mesma forma quanto menor a resistência mais baixa é o estresse. Por isso é importante a criação de uma capacitação que os ajude a passar por esse momento, entendendo a importância de mudar, os benefícios, e também se sentirem participantes desse momento e inseri-los no processo.

Cada indivíduo lida com a mudança de forma diferente, para Marques, Borges e Almada (2014) apud. Peccei, Giangreco, Sebastino (2011) mesmo que a mudança proposta seja positiva, somente o processo de implantação gera incertezas e turbulências porque altera a rotina de trabalho, logo é necessário que eles sejam preparados antes por meio de uma formação, onde será passada o que de fato é a mudança e sua necessidade para a gestão pública.

Todos os funcionários da unidade deverão passar por uma capacitação de oitenta horas, onde será abordado todos as mudanças de paradigmas que surgiram durante os anos explicando os tipos de administração até chegar nos dias de hoje, após entenderem toda a parte histórica será explicado a mudança que irão passar, as razões, os objetivos e a importância de todo aquele processo para a administração pública e por fim os resultados esperados.

4.1 Sobre o curso

O curso de capacitação de Mudança de Paradigma no setor público de 80h, permitirá o embasamento da classificação dos tipos de administração, as características da administração pública e a história das mudanças de paradigma.

4.2 Para quem é o curso

- Funcionários do ESF;
- Demais servidores públicos interessados.

4.3 Conteúdo Programático

- Apresentação e contextualização histórica dos paradigmas da administração brasileira 20h
- Características da administração pública no Brasil 20h
- Classificação da administração 20h
- A importância de o funcionário participar da mudança 20h

É de suma importância da colaboração de cada funcionário no processo de mudança de paradigma, pois é possível verificar que as atitudes tidas como positivas e colaborativas ocorrem quando os indivíduos percebem que o conteúdo da mudança faz sentido para eles e para os líderes da organização (POLICARPO, BORGES e ALMADA 2018 p. 4 apud POLICARPO, BORGES, 2016), por isso é importante a participação de todos no curso. É importante deixar claro que o curso é o início do processo de mudança, é uma forma de fazer com que os funcionários se sintam parte desse momento, dessa forma criar um ambiente agradável e propício à mudança.

As atitudes contrárias segundo Policarpo, Borges e Almada (2018), acontecem quando os funcionários não entendem a mudança, para eles não têm significado nem importância, por isso é preciso que eles entendam todo o processo antes de começar, para que não pareça uma imposição, mas para que eles façam parte e entendam seu significado e as melhorias. Ainda segundo os autores torna-se fundamental, na implantação da mudança organizacional, esclarecer e conscientizar os indivíduos sobre a necessidade de mudar e, principalmente, dos resultados para as pessoas e para a organização.

É preciso que os funcionários públicos façam parte da mudança, se sintam necessários e entendam a importância desse processo para uma melhor prestação de serviço para a população, não é por que é serviço público que não deve evoluir.

5. Conclusão

Pesquisas como feitas por Marques, Borges e Almada (2014) nos mostram a importância de inserir os funcionários no processo de mudança, que não é apenas uma questão de comportamento, mas também envolve a saúde de cada um, o curso de capacitação é uma forma de diminuir a tensão que se cria em torno desse processo que pode se tornar algo muito delicado. Em equipes grandes existem pessoas com diversas personalidades e modos de pensar e agir, trazê-las para o processo de mudança é a melhor saída.

Conhecer as causas do descontentamento dos servidores é essencial, a capacitação é uma forma de trazê-los para mais perto da gestão e fazê-los se sentirem parte do processo de mudança, o caminho é ter uma gestão que cuida dos trabalhadores e se importa com sua saúde física, emocional e mental e também desejam ter a sua contribuição.

Espera-se que esse trabalho contribua para que os gestores tenham um olhar empático para os funcionários públicos e entendam a importância de inseri-los no processo, que a participação deles torne esse momento mais ágil e também eficiente. Como já foi mencionado anteriormente, os indivíduos que são inseridos no processo têm melhor aceitação à mudança.

REFERÊNCIAS

GUIMARÃES, Aloísio; NEVES, Gláucio; JÚNIOR, Avilton. **As Bases para um Novo Modelo de Administração Pública Orientada para Resultados: Evolução dos Paradigmas, Novos Princípios e Dimensões Operacionais de Funcionamento.** X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, julho de 2017.

ANDION, Carolina. Por **uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública.** Cad.EBAPE.BR, v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012.

VIANNA, Cleverson Tabajara; LINO, Sônia Regina Lamego. **Novos Paradigmas na Gestão Pública.** 2. ed. rev. atual – Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2011.

POLICARPO, Renata Veloso Santos; BORGES, Renata Simões Guimarães; ALMADA, Lívia. Liderança **e Reações Individuais à Mudança Organizacional.** Revista Ciências Administrativas. Fortaleza 24, n.2, p. 1-19 maio/ agosto de 2018.

MARTINS, M. C. F. N.; BÓGUS, C. M. **Considerações Sobre a Metodologia Qualitativa como Recurso para o Estudo das Ações de Humanização em Saúde.** Saúde e Sociedade v.13, n.3, p.44-57, setembro/dezembro, 2004.

PEREIRA, Ana Lúcia Bender. **Mudança Organizacional e seus Reflexos na Qualidade de Vida dos Empregados em Duas Empresas do Ramo Alimentício.** (Mestrado em administração) Escola de administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SOUSA, A. S.; OLIVEIRA, S. O.; ALVES, L H. **A Pesquisa Bibliográfica: Princípios e Fundamentos.** Cadernos da Fucamp, v.20, n.43, p.64-83/2021.

BERN, Robert D. O **Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática. Revista** do Serviço Público, Ano 49 Número 4 Outubro e Dezembro. 1998.

MOTTA, Paulo Roberto Mendonça. **O Estado da Arte da Gestão Pública.** Pensata, São Paulo n v. 53 n. 1 n janeiro e Fevereiro 2013.

MARQUES, Antônio Luiz; BORGES, Renata Simões Guimarães; ALMADA, Lívia. **Resistência à Mudança Organizacional e Estresse no Trabalho.** Revista Administração FACES, Universidade Fumec. Disponível em: < https://www.redalyc.org/journal/1940/194044810002/html/#:~:text=Em%20s%C3%ADntese%2C%20os%20n%C3%ADveis%20elevados,mental%20e%20seu%20estresse%20global. > . Acesso em 20 de outubro de 2023.

BORTOLOTTI, Silvana Ligia Vincenzi; JÚNIOR, Afonso Farias de Souza; ANDRADE, Dalton Francisco de. **Resistência. À Mudança Organizacional: Avaliação de Atitudes e Reações em Grupo de Indivíduos.** VIII SEGeT ,Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2011**.** Disponível em: hrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/16914129.pdf**> .** Acesso em 12 de novembro de 2023.