

19 a 21 de outubro Ponta Grossa - PR - Brasil

## **AGILIDADE NA GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE ESTRATÉGIAS COM FOCO NA COLABORAÇÃO E SEUS DESAFIOS**

### **MANAGEMENT AGILITY IN PUBLIC ORGANIZATIONS: AN STRATEGIES ANALYSIS FOCUSED ON COLLABORATION AND ITS CHALLENGES**

#### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Fávila Lorena Junqueira Etelvino, Estado de Minas (EMG), Brasil, favila\_ju@yahoo.com.br

Ana Luiza Santos Terra, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil, terra.analuiza@gmail.com

Antônio E. de N. Amabile, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil, antonioamabile@gmail.com

#### **Resumo**

A dinamicidade do mundo contemporâneo exige maior capacidade de adaptação das pessoas e organizações para o enfrentamento de desafios cada vez mais complexos. A rápida mudança tecnológica, a globalização e o acirramento competitivo exigem novos modelos e práticas de gestão capazes de mobilizar e reorientar recursos de maneira organizada e com foco na solução dos principais problemas. A colaboração ágil para gestão de projetos é um método difundido entre organizações privadas e debatido na literatura especializada capaz de apoiar organizações públicas, desde que observadas as nuances próprias das organizações estruturadas com base no modelo burocrático. O presente estudo objetiva analisar os desafios de implantação de métodos de colaboração ágil para gestão de projetos em organizações públicas considerando, de um lado, as premissas de implantação da metodologia e, de outro, as características de definem as organizações públicas de forma a contribuir com a discussão sobre os desafios e oportunidades de implementação deste tipo de ferramenta na Administração Pública. Os dados foram coletados por meio de uma revisão da literatura especializada na temática e sua análise mostrou que o modelo burocrático ainda predominante na Administração Pública brasileira apresenta desafios próprios à efetiva adoção de modelos de colaboração mais flexíveis e voltados para a agilidade. Contudo, seu mapeamento aliado à adaptação da implementação da metodologia é capaz de viabilizar a utilização do ferramental com perspectivas auspiciosas de obtenção de resultados com a aplicação desta nova lógica.

**Palavras-chave:** Colaboração ágil; gestão de projetos; administração pública; burocracia; cultura organizacional.

#### **Abstract**

The dynamism of the contemporary world requires greater capacity to adapt people and organizations to face increasingly complex challenges. Rapid technological change, globalization and competitive intensification demand new models and management practices capable of mobilizing and redirecting resources in an organized manner and with a focus on solving the main problems. Agile collaboration for project management is a method that is widespread among private organizations and discussed in the specialized literature capable of supporting public organizations, provided that the nuances inherent to organizations structured based on the bureaucratic model are observed. This study aims to analyze the challenges of implementing agile collaboration methods for project management in public organizations, considering, on the one hand, the methodology's implementation premises and, on the other, the characteristics of defining public organizations in order to contribute with the discussion about the challenges and opportunities to implement this type of tool in Public Administration. The data were collected through a review of the specialized literature on the subject and its analysis showed that the bureaucratic model still prevalent in the Brazilian Public Administration presents its own challenges to the effective adoption of more flexible and agile collaboration models. However, its handling combined with the adaptation of the implementation of the methodology are capable of enabling the use of the tool with auspicious perspectives of obtaining results with the application of this new logic.

**Keywords:** *Agile collaboration; project management; public administration; bureaucracy; organizational culture.*

## 1. INTRODUÇÃO

Os desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas fazem com que, cada vez mais, seus líderes busquem soluções dentro e fora dos limites organizacionais. Há uma crescente necessidade de formular e conduzir projetos que contam com a colaboração de agentes externos à unidade ou à própria organização. O acesso e a captura de conhecimentos e soluções em ambientes externos menos conhecidos e controlados despertam a atenção de diversos pesquisadores que têm buscado entender como as organizações operam diante de condições mais instáveis de comutação entre o ambiente interno e o externo e quais estratégias podem ser adotadas para manter vantagens competitivas de iniciativas dessa natureza.

A colaboração entre unidades e organizações não é algo novo na literatura. Na atualidade, contudo, o que se discute em grande medida é a agilidade das colaborações. Agilidade requerida por conta do aumento da volatilidade, da incerteza, da complexidade e do acesso a informações ambíguas. Guardadas as devidas proporções entre as diferentes indústrias e campos, o ambiente atual, como regra, exige diagnóstico e reação rápida. Por isso, o debate sobre como reagir cada vez mais rápido e eficazmente intensifica-se na literatura especializada (Pereira e Costa; Oliveira, 2007; Serrat, 2010; Zhang, Wub e Henke Jr., 2015; Keszey, 2018; Crocker, Cross e Gardner, 2018).

A cultura organizacional tem sido colocada por diversos estudiosos como importante aspecto da análise organizacional, capaz de oferecer parâmetros úteis para uma compreensão ampliada do comportamento organizacional. A construção de análises baseadas em tal perspectiva possibilita uma visão diversa do que normalmente tem sido feito na administração, pois considera a influência de elementos não objetivos, que têm sua influência ofuscada pelo pragmatismo predominante na literatura da área (Saraiva, 2002).

Nas organizações públicas estes desafios ganham nuances próprias pelas características decorrentes da formação do Estado como um amalgama entre burocracia e cultura organizacional. Esta combinação é interessante pois permite analisar, em um cenário rígido e hierarquizado, a implementação de modelos flexíveis cada vez mais demandados no mundo globalizado.

Diante do exposto, o presente estudo busca responder à seguinte questão: Quais os desafios enfrentados pela Administração Pública para implantação de metodologias como a colaboração ágil para gerenciamento de projetos no âmbito de redes de relacionamento multiorganizacionais?

Em detalhe, este estudo objetiva analisar os aspectos inerentes à cultura organizacional no âmbito da Administração Pública e, dessa maneira, contribuir com a discussão sobre implantação de métodos para aumentar a agilidade de seus projetos, por meio da identificação e do gerenciamento de colaboradores tendo por referência sua posição nas redes de relacionamento em projetos multiorganizacionais internos e externas à organização.

O embasamento teórico do estudo baseou-se em método de pesquisa bibliográfica, por meio do qual foram adotadas fontes primárias e secundárias para a coleta de informações sobre o tema.

Primeiramente, foi verificado, definido e refinado o problema de administração que seria de relevância para estudo no meio acadêmico. Com intuito de elaborar a proposta de pesquisa, bem como o planejamento da sua execução. Adicionalmente, realizou-se o estudo teórico sobre o tema abordado. A etapa seguinte consistiu na realização de uma pesquisa em profundidade para inferir quais os principais desafios e oportunidades para a implantação de metodologias ágeis na Administração Pública. Posteriormente, os resultados obtidos foram compilados e sistematizados. Por fim, foram elaboradas as conclusões e sugestões para futuras pesquisas.

Para cumprir o propósito do trabalho, realizada a revisão sobre as temáticas destacadas, o artigo foi organizado em três partes. Na fundamentação teórica, são abordados os aspectos da

colaboração ágil e competitividade, bem como da cultura burocrática em instituições públicas. Na segunda parte, destaca-se os procedimentos metodológicos. Por fim, é realizada a análise das adaptações necessárias para aplicação de metodologias de colaboração ágil no ambiente público e conclusão a respeito do tema.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A seguir, apresenta-se a revisão de literatura, com o objetivo de fornecer uma visão geral sobre os principais conceitos e assuntos abordados no presente artigo. Neste contexto, é apresentado um levantamento do referencial sobre colaboração ágil, bem como um levantamento dos aspectos da cultura organizacional presente em instituições burocráticas.

### **2.1 Colaboração ágil e competitividade**

A colaboração ágil é ferramenta cada vez mais útil para organizações que precisam implementar projetos, programas e políticas com velocidade e efetividade. Respeitadas as peculiaridades de cada indústria e campo, o aumento da volatilidade, da incerteza, da complexidade e do acesso a informações ambíguas acabam criando um ambiente de negócios de maior risco e incerteza (Machado, 2017). Por isso, a capacidade de adaptação e a estruturação voltada para respostas rápidas e eficientes tornaram-se mandatórias.

As organizações, principalmente aquelas já estabelecidas, precisam ficar sempre atentas a novos desenvolvimentos do mercado e ameaças competitivas. Novas especialidades e especialistas surgem, dentro e, principalmente, fora das organizações incumbentes, criando a necessidade de busca de soluções externas de forma ágil e efetiva.

A busca por soluções externas pode ser realizada com base em várias estratégias, sendo a colaboração uma alternativa a ser considerada. A colaboração é meio para o desenvolvimento de projetos com agilidade porque ela viabiliza o acesso a informações não disponíveis na organização, explora competências ainda não desenvolvidas e testa posições junto a agentes externos com outras visões, trajetórias, expertises e incentivos. É uma oportunidade para colocar uma gama de recursos externos, tangíveis e intangíveis, à disposição de projetos de interesse da organização e, com isso, ganhar agilidade.

Gerenciar projetos dentro da organização é uma tarefa desafiadora. Quando o projeto depende de informação, expertise e conhecimento de fora da organização a missão torna-se ainda mais difícil. Contudo, em muitos casos, contribuições advindas do ambiente externo são um requisito para o sucesso do projeto e a colaboração externa precisa ser acionada.

Dentre os vários desafios inerentes à colaboração, destacam-se a formação de equipes heterogêneas compostas de elementos internos e externos à organização envolvendo membros com competências próprias, pertencentes a ambientes organizacionais distintos, com incentivos não necessariamente alinhados e, ainda, sujeitos à rigidez cultural e ao imobilismo hierárquico. A superação destes desafios passa necessariamente pela identificação e o gerenciamento eficiente dos membros da organização que participarão da colaboração.

A literatura mais recente tem chamado a atenção sobre a forma como operam as redes de relacionamento em projetos multiorganizacionais (Crocker et al., 2018; Crocker; Cross, 2019). Os autores apontam que, para muitas organizações, tanto a colaboração interna, como a externa ainda não são executadas de forma eficiente e que, em grande parte dos casos, adota-se a premissa de que a tecnologia ou organogramas formais são capazes de garantir a agilidade de projetos de colaboração.

Não se deve desconsiderar as redes informais. Parte significativa do desafio decorre do fato de que o trabalho por meio da colaboração em redes de relacionamentos geralmente não ocorre no âmbito das estruturas formais de projetos e processos de trabalho. O planejamento para fora da organização exige pontes que podem ser oferecidas por colaboradores que, não

necessariamente, estarão mandatados na estrutura formal da organização estabelecida para fazê-lo (Crocker et al., 2018; Crocker; Cross, 2019).

Relações valiosas capazes de conferir tração à mudança não podem ser descartadas. Colaboradores com interesse por inovação tecnológica, por exemplo, podem conectar sistemas empresariais e operacionais da organização, abrindo canais, coordenando ideias e angariando recursos de execução e implementação que podem ser essenciais à transformação de organizações estabelecidas.

Enfim, o gerenciamento das pessoas envolvidas nos projetos de colaboração é ponto crucial para o seu sucesso e agilidade. A colaboração ágil demanda reavaliação contínua de problemas complexos e é preciso combinar e recombina conhecimentos essenciais para enfrentar os desafios da organização e do campo num ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo.

Em busca de um quadro capaz de orientar o gerenciamento deste tipo de missão, Crocker et al. (2018) avaliaram grupos em uma ampla gama de organizações globais, acessando mais de trinta mil funcionários para concluir que a agilidade na execução geralmente é criada por meio de redes entre equipes formadas por funcionários da organização e colaboradores externos capazes de se conectar aos principais processos de trabalho e equipes temporárias que se organizam para conduzir processos considerados críticos.

### To Manage Collaboration, Pay Attention to 4 Points of Execution

Ask yourself if you're identifying networks' centers, leveraging their edges, bringing silos together, and making external connections.

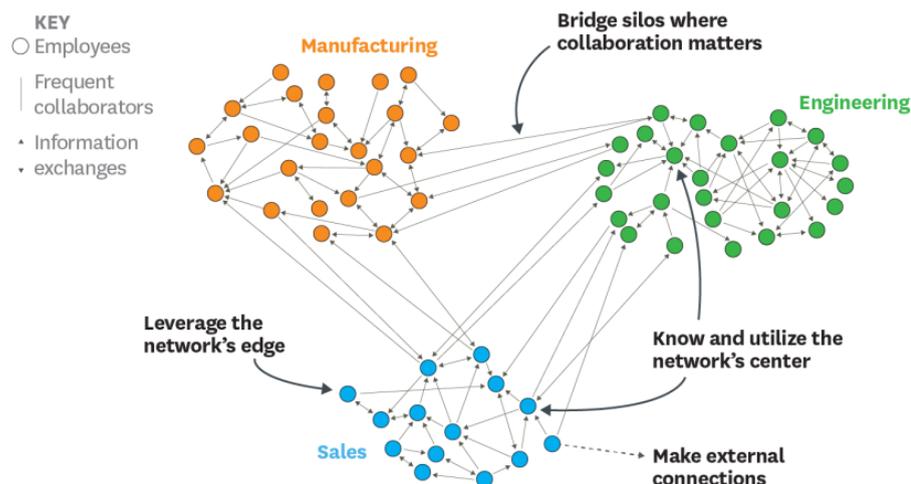


Figura 1 – Pontos de atenção para a gestão da colaboração.

Fonte: Crocker et al. (2018)

Crocker et al. (2018) com base na nesta conclusão e nos demais insights da pesquisa, formularam quatro principais medidas que acreditam ser capazes de fomentar a colaboração ágil. São elas:

- Gerenciar o centro das redes;
- Engajar a periferia das redes;
- Conectar os subsistemas internos da organização; e
- Utilizar intensamente elementos de conexão mais conhecidos na literatura como boundaries spanners.

As medidas seguem detalhadas abaixo:

**Gerenciar o centro das redes.** Gerenciar o centro das redes para obter agilidade compreende a identificação dos colaboradores que ocupam estas posições para potencializá-los e, ao mesmo

tempo, mitigar riscos que possam comprometer seu desempenho. Os colaboradores que estão nos centros das redes são fundamentais para as parcerias dentro e fora da organização. Isto porque uma minoria de colaboradores costuma ser responsável por grande parte das parcerias valiosas estabelecidas. Segundo Crocker et al. (2018), entre 20% e 35% destas parcerias derivam de algo como 3% a 5% dos colaboradores.

Em alguns casos, estes valiosos membros da organização acabam centralizando e represando ações. Tal ocorre, em alguma medida, por conta do excesso de confiança que conquistam que faz com que os assuntos de maior relevância tenham que passar por eles. Em casos mais agudos, eles podem inclusive ser sobrecarregados e deixar a organização. Portanto, o ponto de atenção, nestes casos, é cuidar para que o centro da rede não fique sobrecarregado e também não represe informação.

Por isso, é importante monitorar os colaboradores que estabelecem estas valiosas parcerias e, quando necessário, redistribuir o trabalho. Também é importante compreender como estes colaboradores acabaram no centro da rede, se por uma posição formal que passaram a ocupar ou por conta de características pessoais. A compreensão da dinâmica de formação da rede ajuda a gerenciá-la melhor. A identificação de vários centros de rede também desvela interdependências entre as diferentes equipes.

**Engajar a periferia das redes.** O engajamento da periferia das redes também é fundamental para amplificar colaborações ágeis, segundo Crocker et al. (2018). É preciso integrar recursos, colher e analisar perspectivas diversas para lidar com o aumento da volatilidade, da incerteza, da complexidade e do acesso a informações ambíguas. Afinal, só assim será possível definir que tipo de especialidades serão necessárias para compor uma proposta de solução.

A integração deve considerar inclusive visões heterodoxas, capazes de colocar em xeque padrões e dogmas estabelecidos. Apesar de este tipo de perspectiva ser comumente relegada à margem das redes, elas podem fornecer insights essenciais. É preciso ponderar o risco de excesso de credibilidade do centro com o descrédito das periferias das redes para se obter uma colaboração ágil. O desafio jaz na criação de incentivos para que a periferia também se interesse pela colaboração. Assim, após descobrir potenciais valiosos colaboradores à margem, pode-se criar mecanismos que combinem colaboradores de centro e da periferia por meio de incentivos à cogestão e políticas de segurança e prêmio pela a assunção de riscos.

**Conectar os subsistemas internos da organização.** Organizações podem estruturar-se internamente em subsistemas internos denominados na literatura de “silos”. Silos são limites delimitados por funções como unidades de negócios, localização geográfica como escritórios fora da sede organizacional e, ainda, por questões sociais como posição ou nível hierárquico na organização ou remuneração. O relacionamento entre estes subsistemas é importante para garantir sinergia e, com isso, impacta na cooperação e na agilidade. Daí a importância de processos, valores corporativos, políticas, procedimentos e regras que vinculam e conectam estes subsistemas (Serrat, 2010).

Com o aumento da competitividade e da pressão interna nas organizações, estes silos tendem a se fechar cada vez mais, dificultando a obtenção, troca e utilização de conhecimento para a tomada de decisão estratégica e, por consequência, prejudicando a agilidade nas cooperações. Esse elemento pode limitar as capacidades das redes, por isso sua gestão representa uma oportunidade (Crocker et al., 2018).

A perspectiva de análise de rede ajuda a descobrir pontos específicos que, se interligados, podem gerar benefícios de agilidade, conectando pessoas entre unidades, grupos e até regiões geográficas. A cooperação deve mirar problemas de maior valor para motivar os especialistas a se envolverem em colaboração ágil. Os especialistas, por sua vez, devem compreender a relevância de acessar conhecimento nos outros silos e, ao mesmo tempo, permitir que especialistas de outros silos possam acessar seus valiosos e “exclusivos” conhecimentos.

Algumas estratégias podem ser utilizadas neste sentido como a definição de metas específicas e recompensas pela colaboração ágil, motivando os funcionários a irem além dos seus próprios silos.

**Utilizar intensamente elementos de conexão.** Os elementos de conexão denominados na literatura como *boundaries spanners* são colaboradores que servem como interfaces entre sua unidade e ambiente interno e externo à organização (Cross e Parker, 2004). Estes colaboradores são pontes valiosas, pois enxergam a organização sob uma perspectiva mais ampla e buscam identificar inovações de mercado que representam ameaças ou oportunidades para sua organização.

Tais colaboradores manifestam conhecimento dinâmico do campo organizacional a que pertencem, mapeando concorrentes, clientes, reguladores e comunidades ou associações que possam de alguma maneira se relacionar com sua organização. Isto, vez por outra, lhes permite acessar conhecimento externo à organização e compor cenários com diferentes visões. Por isso, são capazes de contribuir com a colaboração ágil, integrando com eficiência pontos de vista diferentes e criando soluções que alinham várias partes interessadas (Crocker et al., 2018).

Colaboradores que conectam a organização ao seu ecossistema, segundo Crocker et al. (2018), conhecem os caminhos, seus atalhos e os requisitos para cruzá-los. Por isso, são capazes de propor estratégias viáveis de colaboração ágil. Estes colaboradores sabem aproveitar momentos de intercâmbio de informações para fazer as conexões que, posteriormente, poderão se tornar pontes. Estes momentos também se tornam oportunidades para identificar crises e oportunidades e explorar alternativas, capturando insights inclusive de agentes externos à organização com foco especial em stakeholders externos à organização.

## **2.2 Cultura organizacional na Administração Pública - Características Weberianas do Modelo Burocrático**

Nesse tópico serão abordadas as características da Administração Pública no complexo campo que se trata a cultura organizacional, em particular em ambientes regidos pelas normas burocráticas.

A Administração Pública consiste na organização de recursos humanos e materiais para a consecução dos propósitos de um governo, através de ações racionais que busquem maximizar a realização de objetivos que são públicos por definição. Ou seja, a administração aplicada aos “negócios do Estado” (Ribeiro Filho, 1997).

Segundo Medeiros (2006), o patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando substituir esse tipo de administração, na qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e até mesmo da corrupção (Ferreira, 1996 apud Medeiros, 2006). A implantação do modelo burocrático buscou, principalmente, combater essa prática.

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional. (Abrucio e Loureiro, 2018)

A burocracia, inicialmente sistematizada por Weber, baseia-se no conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa (Saraiva, 2002). Com a modernidade e a construção da administração pública, o Estado adota o modelo burocrático e passa a ser pautado por regras universais e

impessoais previamente estabelecidas, o que gera um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respectivo monopólio legítimo do uso da força. (Abrucio e Loureiro, 2018).

Weber (2000), sustenta que o tipo mais puro de dominação legal seria aquele exercido por meio de um quadro administrativo burocrático, cujas características básicas seriam:

- a) atribuições de funcionários fixadas oficialmente por regras ou disposições administrativas;
- b) hierarquia e funções integradas em um sistema de mando, de tal modo que, em todos os níveis, haja uma supervisão dos inferiores pelos superiores;
- c) atividades administrativas se manifestam e se baseiam em documentos escritos;
- d) as funções pressupõem aprendizado profissional, com treinamento especializado;
- e) o trabalho do funcionário exige que ele se consagre inteiramente ao cargo que ocupa (dedicação plena e tarefas específicas);
- f) acesso à profissão é ao mesmo tempo acesso a uma tecnologia particular.

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Porém, a crítica à burocracia é uma das marcas no mundo contemporâneo, onde se discutem as suas disfuncionalidades e seus consequentes efeitos negativos. Os resultados derivam tanto de resultados não programados pelo tipo ideal – o que Merton (1957) chamaria de “disfunções burocráticas” e Caiden (1991), de “buropatologias” –, como de mudanças na democracia e na provisão dos serviços públicos que não estavam presentes no início do século XX (Abrucio e Loureiro, 2018).

Segundo Saraiva (2002), as deficiências do modelo burocrático acarretaram uma dinâmica intraorganizacional inerte, os membros da organização ficaram à mercê da norma, tendendo a um processo de acomodação de interesses. Como consequência, surgem os sentimentos de desestímulo, de estabilidade e de resistência a mudanças, que, aliados à isonomia salarial e à falta de preocupação com os resultados, são algumas das características que permeiam a maior parte das organizações, em particular as organizações públicas (Medici e Silva, 1993; Carbone, 1995).

A administração pública, de acordo com Castor (1987), reage de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais agudas e sensíveis suas distorções e deficiências. Kliksberg (1994) compartilha desse ponto de vista, ao afirmar que a administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para esse fim, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (Saraiva, 2002).

Abrucio (1997) apud Medeiros (2006), observa que, para responder a essas limitações do modelo burocrático weberiano, houve a adoção de certos padrões “gerenciais” na administração pública, inicialmente, e com mais vigor, em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia) e, depois, na Europa continental e Canadá. Essas mudanças nos padrões de gestão das instituições públicas de diversos países foram notadas, a partir de meados da década de 80, por estudiosos da área de organizações, dando origem a uma série de doutrinas administrativas que vêm permeando, desde então, as discussões em torno das reformas no aparato do Estado.

Assim, é necessário que a diretoria mestra da nova administração pública seja desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças. A grande tarefa a ser realizada compreende, entre outros aspectos, a revisão dos serviços de atendimento ao público com vistas a sua maior eficiência e humanização. Isto implica repensar profundamente os modelos organizacionais vigentes (Kliksberg, 1992 apud Saraiva, 2002)

Nesse contexto, verifica-se que a configuração da administração pública, em especial aos aspectos oriundos da sua cultura organizacional burocrática, torna-se um grande desafio para a implantação do gerenciamento de redes visando a colaboração de gestão ágeis de projetos. Esses aspectos serão analisados detalhadamente nos próximos tópicos do presente estudo.

### **3. A INOVAÇÃO DO TRABALHO (APLICAÇÃO NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL PÚBLICO)**

Atualmente, o ambiente extremamente competitivo e globalizado, caracteriza-se por um ritmo acelerado de transformações. Ritmo difícil de ser cumprido em organizações públicas devido ao rigor no atendimento do ritual burocrático. Entretanto, as organizações necessitam de agilidade e flexibilidade para adaptar-se às novas condições e demandas externas e, neste contexto, métodos como a gestão ágil podem contribuir. Nesse sentido, serão analisados os principais elementos da cultura da administração pública, com relação as quatro principais medidas elencadas no tópico sobre Colaboração ágil e competitividade.

#### **3.1. Gerenciar o centro das redes**

Os colaboradores que estão nos centros das redes são fundamentais para as parcerias dentro e fora da organização. Como boa prática, é importante compreender como estes colaboradores acabaram no centro da rede, se por uma posição formal que passaram a ocupar ou por conta de características pessoais. Nesse sentido, é possível inferir que os colaboradores considerados centro das redes, não necessariamente são chefes e coordenadores de equipes formalmente estruturadas. Estes podem fazer parte dessa importante função para a articulação por conhecimentos, habilidades e atitudes pertencente ao seu perfil profissional. Assim, esses colaboradores mesmo não fazendo parte da chefia formal da empresa representam um elo importante para efetivação de colaboração ágil.

Como abordado anteriormente, a administração pública pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação, com estruturas formais previamente definidas em lei.

A cultura organizacional burocrática caracteriza-se por ser um tipo de cultura hierarquizada, onde existem linhas claras de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é organizado e sistemático. (Santos, 1990). Segundo o autor, a figura do colaborador centro da rede tenderá em sua maioria ser adotado pela chefia da equipe formalmente instituída. Esse dirigente, contudo, não necessariamente assumirá esse papel chave o que poderá comprometer toda a capacidade de colaboração ágil nas organizações públicas.

Outra característica inerente a Administração Pública é a possibilidade da presença de dirigentes políticos, nomeados pelos representantes eleitos, com os servidores públicos responsáveis pela operacionalização das políticas públicas. Tal fato também pode representar um obstáculo para a articulação.

Essa característica ocorre diante dos dirigentes políticos, a quem os burocratas estão formalmente subordinados, mas os quais, na prática, enfrentam o desafio de como controlar funcionários especializados que detêm o conhecimento técnico que eles, políticos, nem sempre possuem. Assim, a burocracia pode ser um enorme aparato de poder que, em tese, controla e manobra seus subordinados hierárquicos.

As mudanças institucionais são frequentes, principalmente quando se tem um novo partido no poder, pois cada governante nomeia de acordo com as suas necessidades políticas específicas.

(Goulart, 2016). Tais alterações podem implicar em descontinuidade e em gestão de conhecimento deficitária, resultando em perdas para a rede.

Todas essas características potencializam o desafio da identificação e gerenciamento do colaborador pertencente ao centro da rede, pois a estrutura rigidamente formalizada, diferença de poder entre dirigentes políticos e servidores públicos e as constantes mudanças quando ocorre alternância de poder, podem acarretar enrijecimento da estrutura e desestímulo de colaboradores para ocuparem essa importante função mesmo não sendo dirigentes das equipes formalmente estabelecidas.

### **3.2. Engajar a periferia das redes**

Como explorado no referencial teórico, outro ponto importante é o gerenciamento e engajamento na periferia das redes para efetivação da colaboração ágil. O desafio, nesta esfera, está na criação de incentivos para que a periferia se interesse pela colaboração.

Enquanto os que estão no centro podem confiar demais, os que estão à margem geralmente não são aproveitados de maneira a permitir uma colaboração ágil. Fazer com que outras pessoas confiem em funcionários marginalizados é essencial para atraí-los para colaboração ágil.

Segundo Saraiva (2002), na administração pública a impessoalidade das normas, todavia, em geral termina por transformar um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gerenciamento, desconsiderando o elemento humano na organização. Merton (1966), em um estudo clássico, denominou esse fenômeno de incapacidade treinada, uma situação em que a preparação dos funcionários pode tornar-se inadequada em contexto dinâmico.

Assim, em última instância, a rigidez burocrática produziria desajustes, fontes de conflitos potenciais entre o público e o funcionário, já que os objetivos formais se tornariam dogmas imutáveis, pois derivam da norma burocrática, e esta enrijece qualquer tentativa de reformulação (Carbone, 1995). Saraiva (2002) destaca como obstáculo no setor público a tradição do sistema, que age enquadrando as não-conformidades e limitando o potencial de modificação embutido em novas ideias.

Aliados a esses aspectos, a estrutura formalmente estabelecida e suas delegações de competências estabelecidas em lei, torna a estrutura mais rígida com dificuldades para se adequarem as rápidas mudanças tão presentes em instituições contemporâneas. Como consequência, surgem os sentimentos de desestímulo, de estabilidade e de resistência às mudanças. Estes, aliados à isonomia salarial e à falta de preocupação com os resultados, são algumas das características que permeiam a maior parte das organizações, em particular as organizações públicas (Medici e Silva, 1993; Carbone, 1995).

Os valores de ordem e segurança que alimentam o ambiente burocrático nos quais tudo é precisamente regulado tendem a prevalecer sobre a conduta criativa, disposta a assumir riscos, tanto no mundo dos empreendimentos econômicos, como no mundo das decisões políticas. Portanto, o desafio da criação de incentivos para que a periferia se interesse pela colaboração é potencialmente aumentado em instituições burocráticas.

### **3.3. Conectar os subsistemas internos da organização**

Segundo a pesquisa, é fundamental compreender a relevância de acessar conhecimento nos outros silos e, ao mesmo tempo, permitir que especialistas de outros silos possam acessar seus valiosos e “exclusivos” conhecimentos. Conectar os subsistemas é algo importante e vital dentre das organizações contemporâneas, ultrapassar as barreiras dos silos institucionais e possibilitar a integração dos setores poderá acarretar potenciais diferenciais competitivos.

A lente de rede pode ajudar a descobrir pontos específicos que, se interligados, podem gerar benefícios de agilidade. Isso, muitas vezes, isso significa conectar pessoas entre unidades

fazendo trabalhos semelhantes para gerar benefícios de escala ou identificar pontos em que integrar diferentes perspectivas gera inovação ágil.

Na administração pública, esse desafio é potencializado, pois a experiência do século XX mostra que a organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos. (Abrucio e Loureiro, 2018)

Autores como Michels, Selznick, Dahl, Crozier, Downs, Lindblom e Lipsky – citando apenas em autores que são referência há décadas nesse debate – estudaram as formas como as decisões são construídas nos governos. Seus trabalhos revelaram todos esses tipos de conflitos, mostrando de diversas formas como a burocracia em seus vários estratos defende interesses para além das decisões meramente técnicas. (Abrucio e Loureiro, 2018).

Concomitante a esses aspectos, é importante reafirmar que o princípio de hierarquia funcional bem definido, fato amplamente explorado anteriormente nesse estudo, reforça a possibilidade de enrijecimento dos silos organizacionais, fato que torna esse tópico ainda mais desafiador no setor público.

### **3.4. Utilizar intensamente elementos de conexão**

Segundo Crocker et al. (2018), a agilidade prospera quando os funcionários entendem sua organização de maneira mais ampla e procura continuamente a evolução do mercado que represente ameaças ou oportunidades. Essa característica é fundamental nas organizações contemporâneas, sendo elas públicas ou privadas, visando propiciar colaboração e inovação em ambiente cada vez mais dinâmicos.

Nas organizações públicas, o modelo burocrático proposto por Weber (2000), define os atributos da organização racional-legal, estando estes voltados para garantir a divisão do trabalho entre os participantes, hierarquia, a existência de regras gerais de funcionamento, a separação entre a propriedade pessoal e organizacional, a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas. O modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade (Medeiros, 2006).

Conhecendo as peculiaridades do serviço público, com relação à legalidade de suas ações, ou seja, todos os atos de gestão devem estar fundamentados em lei. Possivelmente, isso inibe o servidor público em expandir as fronteiras de sua organização, bem como a implantação de mudanças grandes e estruturais visando a otimização do trabalho.

## **4. CONCLUSÃO**

A cultura organizacional compartilhada nas organizações públicas ainda é marcada preponderantemente pelos pilares weberianos da autoridade racional-legal, da rígida segmentação de responsabilidades e da estratificação hierárquica, características que conformam um ambiente de dominação, previsibilidade, ordem e rigidez que limita as possibilidades de inovação, colaboração e compartilhamento fora das estruturas formais e dos silos.

No entanto, a Administração Pública é pressionada a apresentar soluções para desafios cada vez mais complexos e, premida pela restrição de recursos, busca soluções que lhe confirmem agilidade e efetividade. A colaboração ágil já se mostrou útil para a sobrevivência e a competitividade de empresas, viabilizando novas práticas que capturam conhecimento e competências transformando estes recursos alheios em soluções implementadas por meio de redes que conectam, coordenam e maximizam esforços.

Práticas que lançam atenção na gestão de centro de redes, que engajam a periferia das redes, conectam subsistemas internos da organização e utilizar intensamente elementos de conexão mais conhecidos na literatura como *boundaries spanners* são úteis para sobre utilizar recursos próprios e alheios.

A implementação de metodologias de colaboração ágeis no setor público depende de uma implementação capaz de mitigar as resistências, inconsistências e idiosincrasias que surgirão como resposta de uma cultura organizacional que privilegia as posições, a estabilidade e os limites e restrições hierárquicos. Os incentivos, premiações e punitivos, que mobilizarão esforços e que podem viabilizar métodos como a colaboração ágil precisam ser reconhecidos, adaptados de forma a permitir e reconhecer o compartilhamento, a transparência, a informalidade e a cooperação. Tal exigirá a revisão dos fundamentos que orientam a operação das organizações públicas, que sustentam as bases de sua cultura e que prestigiam a estabilidade e a inércia, discussão apropriada por teóricos das organizações que discutem a possibilidade de um modelo pós-burocrático.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In.: Pires, R; Lotta, G.; Oliveira, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap.
- Caiden, G. E. (1991). Administrative reform come to age. Berlin: De Gruyter.
- Carbone, C. (1995). A universidade e a gestão da mudança organizacional a partir da análise sobre o conteúdo dos padrões interativos. Revista de Administração Pública, 29(1), 34-47, jan./mar.
- Castor, B. V. J. et al. (1987). Estado e administração pública: reflexões. Brasília: FUNCEP.
- Crocker, A., Cross, R., Gardner, H. (2018). How To Make Sure Agile Teams Can Work Together. Harvard Business Review.
- Crocker, A., Gray, P., Cross, R. L. (2019). How Targeted Network Investments Promote Organizational Agility.
- Cross, R.L.; Parker, A. (2004), The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Dias, R. F. L. (2009). Análise da Implantação do Processo Gestão Estratégica no Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, por meio do Balanced Scorecard. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Administração Pública, Escola de Governo Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- Goulart, B. (2016). Burocracia e gerência pública: Notas sobre o debate nacional e internacional. Revista Agenda Política, 4(3) – setembro/dezembro.
- Keszey, T. (2018). Boundary spanners' knowledge sharing for innovation success in turbulent times. Journal of Knowledge Management. 22(5), 1061-1081.
- Kliksberg, B. (1992). Como transformar o estado - para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP.
- Machado, S. M. (2017). VUCA. Skills, Tools & Competences – STC. FDC – Fundação Dom Cabral, <https://hotsites.fdc.org.br/hotsites/mail/stc/artigo/artigo.pdf>.
- Medeiros, Paulo Henrique Ramos. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. Organ. Soc. [online], 13(37), 143-160.
- Medici, A. C.; Silva, P. L. B. (1993). A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. Revista de Administração Pública, 27(3), 26-36, jul./set.
- Merton, R. (1957). Social theory and social structure. Massachusetts: Free Press.

- Pereira, R. e C., Oliveira, E. (2007). Redes, capital social e comunidades de práticas, suas interações para a troca de conhecimento. XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP: Foz do Iguaçu, Brasil.
- Ribeiro Filho, J. F. (1997). Controle gerencial para entidades da administração pública. 76 f. In: 2º Prêmio STN de Monografia – Curso de Administração Pública, Escola de Administração Fazendária – ESAF, Brasília.
- Santos, A. M. (1990). Cultura organizacional e motivação para o poder: um estudo comparativo entre o setor bancário oficial e privado de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Saraiva, L. A. S. (2002). Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. RAC, 6(1), jan./abr., 187-207.
- Serrat, O. (2010). Bridging Organizational Silos. Washington, DC: Asian Development Bank.
- Weber, M. (2000). Economia e sociedade. Vol. 1: Fundamentos da sociologia.
- Zhang, C., Wu, F. and Henke, J.W. (2015), “Leveraging boundary spanning capabilities to encourage supplier investment: a comparative study”, *Industrial Marketing Management*, Vol. 49 No. 8, pp. 84-94.