

MODELO DE ANÁLISE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL: O CASO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

*Gustavo Pereira Angelim

**Janann Joslin Medeiros

***Paulo Henrique Ramos Medeiros

****Valdinei Souza

Resumo: Trata o presente trabalho da elaboração e do teste de um modelo conceitual de análise do processo de mudança organizacional. O modelo procura identificar não somente os diferentes estágios do processo de mudança, mas também a existência de forças relevantes de mudança ou de resistência em cada um desses estágios. Para explorar as potencialidades e limitações do modelo construído, realizou-se um estudo de caso sobre o processo de implantação das Organizações Sociais no governo federal brasileiro, executado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), entendido como um processo de mudança real. Para tanto, desenvolveu-se um roteiro semi-estruturado de entrevista que procurou investigar a percepção dos gestores do extinto MARE quanto aos aspectos que teriam facilitado e/ou dificultado esse processo. A partir dos resultados da análise, observou-se que a estrutura do modelo - estágios do processo de mudança e respectivas variáveis de análise e forma de mensuração - apresentou-se consistente e permitiu a identificação das forças de mudança e de resistência que permearam os estágios do processo de mudança empreendido.

Palavras-chave: Projeto das organizações sociais (Brasil). Administração pública (Brasil). Desenvolvimento organizacional (Brasil). Reforma administrativa (Brasil).

1 INTRODUÇÃO

Beer (2000) observa que pesquisas sobre a efetividade da mudança empreendidas por companhias americanas entre 1980 e 1990 identificaram que 70% do total dos programas de gerenciamento da qualidade total foram percebidos pelos gerentes de topo como tendo sido deficientes em relação às suas pretensões iniciais. Com base nesse resultado, o autor adverte que as “melhores práticas”, alardeadas por acadêmicos e/ou consultores, quando aplicadas em situações específicas, têm

falhado e que essas falhas podem acontecer não necessariamente por causa da qualidade da idéia. Lamentando a falta de uma teoria aceita por todos sobre mudança organizacional, Beer sustenta haver a necessidade de realização de pesquisas que possam contribuir para “desvendar o código” da mudança e aumentar a eficiência do retorno das “boas idéias” para a organização.

O tema mudança organizacional desperta o interesse de acadêmicos e práticos da administração. Contudo, os interesses convergentes de acadêmicos e práticos sobre a mudança organizacional apenas

* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (gustavo.angelim@planejamento.gov.br)

** Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade de Brasília (janann@unb.br)

*** Tribunal de Contas da União (paulohr@tcu.gov.br)

**** CAPES (valdinei.souza@capes.gov.br)

têm produzido uma aparente homogeneidade sobre o vocabulário teórico e aproximações aplicadas. Como ressalta Wilson (1992), análises aprofundadas sobre o pensamento desses dois tipos de administradores têm apontado para as diferenças entre suas opiniões, permitindo confrontar, ao longo de um *continuum*, duas perspectivas extremas: de um lado, as receitas gerenciais que definem máximas normativas para o gerenciamento da mudança em organizações e, do outro, aproximações mais analíticas e teóricas que apontam para o entendimento do processo de mudança sem, necessariamente, se preocupar com a sua aplicabilidade prática.

Parece aos autores deste trabalho que as duas abordagens à mudança organizacional, descritiva e aplicada, precisam ser complementares, e não antagônicas, fornecendo ao prático uma compreensão mais completa do fenômeno, o que possibilitaria tomadas de decisões mais fundamentadas. A abordagem descritiva provê uma exploração das teorias que poderiam permitir não somente a compreensão do processo, mas também poderiam alimentar a formulação de estratégias de mudança organizacional apropriadas às condições peculiares de cada organização. Caso contrário, a pressuposição cega de hipóteses limita e confunde a tomada de decisão do gestor.

A revisão da literatura ainda revela que, mesmo entre grupos homogêneos de teóricos ou práticos, existem divergências de pensamento em relação à mudança organizacional quanto à sua finalidade (criação de valor econômico para a empresa versus desenvolvimento de capacidades humanas), ao seu grau de estruturação (planejada versus emergente) e ao seu foco de intervenção (estrutura versus cultura). O presente trabalho analisa as diversas correntes de pensamento sobre o tema. Propõe a elaboração de um modelo conceitual para compreensão do processo de mudança organizacional que visa ser útil, também, ao administrador prático em apontar não somente os diferentes estágios do processo, mas a possibilidade da existência de diferentes forças, tanto de mudança quanto de resistência à mudança em cada um desses estágios. E, para explorar as suas potencialidades e limites, aplica-se o modelo construído na análise de um processo de mudança real: o do projeto de implantação das Organizações Sociais (Projeto OS) executado pelo extinto Ministério da Administração Federal

e Reforma do Estado no âmbito do governo federal brasileiro.

2 INTEGRANDO POLARIZAÇÕES CONCEITUAIS

Dentre as divergências teóricas existentes em relação à mudança organizacional, destacam-se aquelas relativas à sua finalidade, ao seu grau de estruturação e ao seu foco de intervenção. (WILSON, 1992; GHOSHAL; BARTLETT 2000; WEICK 2000; GALBRAITH, 2000; HIRSCHHORN, 2000). Dessas divergências, surgem as correntes de pensamento que influenciam o estado da arte em mudança organizacional e que serão analisadas tendo como foco a integração entre as mesmas.

2.1 FINALIDADE DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Beer; Nohria (2000) identificam, entre os estudiosos do tema, duas correntes diferenciadas sobre a finalidade da mudança organizacional. A primeira, chamada por esses autores de "Teoria E", mais ligada aos economistas, representa a proposta de criação de valor econômico, geralmente expressa pelos valores dos acionistas. A segunda, chamada de "Teoria O", mais ligada a acadêmicos do campo de comportamento organizacional, tem como proposta o desenvolvimento da capacidade humana na organização para implementar estratégias e para aprender sobre a efetividade das mudanças realizadas a partir das ações.

Como ressaltam Beer; Nohria (2000), essas duas aproximações abordam o problema da mudança organizacional sob perspectivas diferentes, mas igualmente legítimas. Contudo, em muitos casos, nenhuma delas consegue resolver sozinha os objetivos da gerência (adaptar, sobreviver e prosperar no longo prazo). Nesse sentido, ponderam os autores que a síntese entre a "Teoria E" e a "Teoria O" requer ênfase simultânea e igual entre os valores dos acionistas e o desenvolvimento das capacidades organizacionais, sugerindo que a estratégia de mudança deva ter características das duas abordagens, apesar da possível incongruência emocional que elas trazem.

2.2 GRAU DE ESTRUTURAÇÃO DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Segundo Wilson (1992), o debate entre estruturas planejadas ou emergentes da mudança organizacional origina-se de uma reflexão mais ampla em torno do voluntarismo versus determinismo na teoria organizacional. A corrente voluntarista valoriza o papel do agente humano na definição estratégica e na sua capacidade de intervenção em prol do objetivo desejado. Já a corrente determinista valoriza “regularidades legais que são inerentes às coisas e que limitam a vontade humana”, entendendo como restrita a real possibilidade de intervenção humana.

A perspectiva de mudança planejada contempla processos nos quais existe transição suave partindo de alguma visão previamente articulada rumo a um futuro estado desejado. Essa visão seria o princípio básico de muitas técnicas e teorias de mudança, especialmente encontradas na literatura de teoria das organizações e mudança organizacional. Já a perspectiva de mudança emergente surge de evidências empíricas e teóricas que mostram o processo de mudança como uma função de forças determinísticas. Nesse sentido, dar poder aos administradores para planejar a mudança termina por ignorar o impacto de forças mais amplas que se encontram fora da organização e fora do controle das escolhas estratégicas dos gerentes.

Alguns autores, como Ghoshal; Bartlett (2000), defendem que as mudanças acontecem de forma planejada, e não emergente, a partir de um plano sistemático de ação que cuidadosamente prepare e seqüencie os diversos estágios da mudança. Já outros autores, como Weick (2000), acreditam que, por estarem as organizações constantemente evoluindo, grandes planos programáticos de mudança poderiam levar a lugar nenhum devido à rejeição pelo corpo político da organização. Para esses autores, a mudança planejada normalmente se encontra alinhada à questão da distribuição de poder dentro da organização.

Wilson (1992) considera que a noção de mudança planejada envolve problemas na sua análise que depende de diversos fatores originários de diferentes setores de negócio e contextos nacionais. A teoria dominante, em uso na Inglaterra e nos Estados Unidos, é a do alcance da mudança planejada por meio do

treinamento de gerentes em técnicas específicas de fazer a mudança acontecer. Contudo, tal aproximação desconsidera as evidências empíricas que a análise da mudança é mais bem entendida em termos do seu contexto e dos processos políticos nas organizações.

Percebe-se que os partidários de pressupostos deterministas ou voluntaristas parecem querer retornar a discussão sobre o grau de estruturação da mudança àquela travada há quase dois séculos, quando se debatia o comportamento humano como produto do meio ou como determinado pela carga genética que trazia. Hoje, a polarização trazida por tal discussão parece deslocada pelas evidências científicas de que os dois fatores influenciam o comportamento humano. Em analogia à estruturação da mudança organizacional, pode-se considerar que tanto a interferência humana quanto os fatores ambientais incontroláveis devam ser igualmente considerados na implementação do processo de mudança. Assim, dificilmente se pode fugir da percepção de que não há evento inesperado que não possa ser minimizado pelo planejamento e que não há planejamento estruturado que não possa ser abalado por intempéries.

2.3 FOCO DE INTERVENÇÃO DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Duas correntes principais polarizam o foco de intervenção da mudança organizacional. A primeira, defendida por Galbraith (2000), aponta as estruturas e os sistemas formais para realocar poder, influência e direitos de decisão como ponto de intervenção quando o topo da organização enfrentar mudanças de estratégia. De acordo com essa corrente, o ideal é que uma organização possa ser reconfigurável, desenhada desde sua fundação, para que seja possível mudá-la rápida e facilmente. A segunda corrente, defendida por Hirschhorn (2000), considera que, se as estruturas e sistemas formais forem os principais instrumentos em processos de mudança, então, dificilmente, progressos sustentáveis serão obtidos. Essa corrente alerta que o papel da cultura organizacional, entendido como um sistema de crenças e valores, é fundamental na condução de processos duradouros.

Na literatura revisada, não foram encontrados aspectos integradores ou conclusivos da análise de mudanças apresentadas pelas correntes divergentes

quanto ao foco de intervenção. Contudo, considerando a perspectiva sistêmica da análise organizacional Scott (1998), dificilmente a mudança provocada em um dos componentes defendidos pelas correntes apresentadas ficará restrita a ele mesmo. Assim, acredita-se que tal foco dependerá de diversos fatores diretamente ligados a uma organização específica, a partir dos quais será mais indicada a adoção de foco no sistema técnico (estrutura), social (cultura) ou sócio-técnico (cultura e estrutura).

3 MODELO CONCEITUAL PARA ANALISAR PROCESSOS DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Diversos modelos para analisar o processo de mudança são encontrados na literatura. Entre eles, destacam-se os apresentados por Weitzel; Jonsson (1989); Strebel (1993); Greiner (1972). No âmbito desses modelos, vários termos são utilizados para definir o momento em que acontecimentos diversos impulsionam uma organização a enfrentar o processo de mudança: crise, revolução, evolução, declínio, ponto de ruptura e ponto de decisão. Entretanto, refletindo uma tendência da área, esses termos encontram-se tão isolados nas análises de seus utilizadores que terminam por formar um emaranhado de significados para o que parece ser um mesmo significante: *ponto de mudança*.

O ponto de mudança pode ser entendido como o momento de percepção da necessidade de tomada de decisão pela organização, sendo provocado pela conjuntura, ou seja, por um conjunto de motivos e situações presentes no ambiente e na própria organização. Quando a conjuntura passa a ser percebida pelos gerentes, então a organização se encontra diante da necessidade de mudança.

Esse conceito de ponto de mudança apóia-se em dois pressupostos. O primeiro condiciona a ordem; e a intensidade da mudança é o padrão de relação estabelecido pela organização com o seu ambiente. Portanto, os fatores externos que provocam uma mudança radical numa organização podem não provocar mudança numa outra. O segundo pressuposto, decorrente do primeiro, é que somente a partir da percepção do ponto de mudança por membros da organização é que se torna possível uma postura pró-ativa diante da mudança, planejando e executando ações a fim de garantir objetivos previamente

definidos. Antes da identificação do ponto de mudança, até podem acontecer modificações nas organizações, mas elas emergirão de forma não-planejada.

Esse entendimento sobre ponto de mudança remete à discussão entre mudança emergente e mudança planejada. Mudança emergente é entendida como uma conseqüência das forças determinísticas e não esperadas que existem fora da organização e fora do controle das escolhas estratégicas dos gerentes. Strebel (1993), embora não se reporte especificamente ao termo mudança emergente, identifica tais forças determinísticas como alterações no desempenho do ramo de negócio (por exemplo, vendas e lucros dos competidores) e alterações no comportamento competitivo (nas maneiras de agir em relação ao preço ou à qualidade do produto, por exemplo).

As forças determinísticas surgidas do ambiente externo, Strebel (1993) acrescenta, ainda, a existência de forças determinísticas *internas* que são provocadas pelo próprio desempenho corporativo, podendo assumir as formas de alterações no desempenho da empresa (receitas, despesas, lucro etc.) e de alterações no comportamento organizacional (valores, normas informais etc.).

Entende-se a mudança planejada como um processo no qual existe, de maneira programada, uma transição gradual ou radical rumo a um estado desejado. Esse conceito, amplamente encontrado na literatura, tem como base a idéia de um plano sistemático de ação que prepara e seqüencia os diversos estágios da mudança. Wilson (1992) observa que, não raro, a mudança definida como planejada desconsidera o contexto e o processo político dentro das organizações. Torna-se, assim, uma visão utópica na qual se espera que a mudança organizacional siga fielmente um plano previamente definido.

Alguns autores apresentam o ambiente, em interação com a organização, como responsável pelo início do processo de mudança organizacional (WEITZEL; JONSSON, 1989; WILSON, 1992; STREBEL, 1993; GREINER, 1972; BEER; NOHRIA, 2000). Contudo, essa apreensão dificulta a distinção conceitual entre mudança emergente e mudança planejada. As relações entre mudança emergente, ponto de mudança e mudança planejada podem ser mais bem compreendidas quando incluído o conceito de forças de mudança (impulsionadoras) e de

MODELO DE ANÁLISE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL: O CASO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

resistência (inibidoras). Esse conceito, introduzido por KURT LEWIN¹ (*apud* FRENCH; BELL, 1999), envolve a análise de forças que privilegiam a observação da intensidade de mudanças e resistências e permitem à organização discernir e “mapear” as forças externas e internas que agem sobre ela.

Na Figura 1, faz-se uma distinção clara entre a conjuntura ambiental e o ponto de mudança, considerando esse último uma espécie de percepção interna da conjuntura que justifica a necessidade de mudança. Ainda se observa que, antes de o ponto de mudança ser deflagrado, há estímulos ambientais e/ou organizacionais que provocam mudanças emergentes, fora do controle da organização. Somente a percepção da conjuntura pela organização leva a um entendimento da emergência da mudança dando partida às mudanças planejadas.

Portanto, a mudança organizacional, emergente ou planejada, pode ser entendida como um processo resultante da interação de forças de mudança e de resistência, produzidas pela combinação de motivos organizacionais e ambientais. As forças de mudança atuam impulsionando o processo, enquanto que as de resistência tendem a desestimulá-lo. Ambas podem ter origem no ambiente ou na organização, reposicio-

conjunturas externa e interna e à definição dos objetivos pretendidos com a mudança, bem como a percepção de como a sócio-estrutura e o suporte político favorecem o processo de mudança. Já as forças de resistência, em sentido contrário, estariam associadas ao dissenso na interpretação das conjunturas externa e interna, bem como dos objetivos pretendidos com a mudança, e à sua percepção de como a sócio-estrutura e o suporte político inibem o processo de mudança organizacional. Para análise desse processo de mudança organizacional, tem-se como pressuposto que esse se divide em quatro subestágios:

- a) *definição de objetivos ou mudança pretendida*, entendida como a situação ou condição que a organização deseja alcançar;
- b) *intervenção proposta*, entendida como o plano que define metas, estratégias e ações para o alcance do objetivo definido;
- c) *intervenção realizada*, entendida como a ação realmente desenvolvida e, por consequência, as metas efetivamente alcançadas; e
- d) *resultados ou mudança alcançada*, entendida como o objetivo ou parcela do objetivo efetivamente concretizado.

A existência ou não de um ponto de mudança apresenta-se, nesse modelo, como linha divisória entre a intenção ou não da organização em promover a mudança planejada. Porém, é preciso ressaltar que o próprio objetivo da mudança planejada e a proposta de intervenção dele decorrente estarão submetidos às forças de mudança e de resistência, não sendo garantido que a intervenção realizada seja igual à proposta nem que o resultado ou mudança alcançada seja igual ao que foi previamente pretendido pela organização.

Há que se considerar, ainda, a possibilidade de o planejamento da mudança não estar completamente estruturado. Ou seja, pode existir definição de objetivos, mas não dos meios para atingi-los, fazendo com que, mesmo dentro da mudança planejada, algumas ações possam emergir sem que estejam previamente previstas. Assim, os subestágios da mudança planejada são apresentados em sua forma ideal, não significando, entretanto, que todos eles sejam necessários.

O modelo conceitual admite a possibilidade de investigação das forças de mudança e de resistência em diversos estágios do processo de mudança

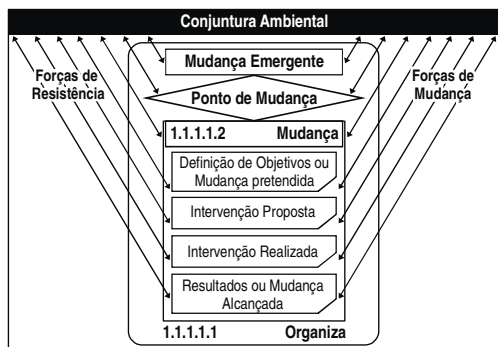


Figura 1 - Processo de Mudança Organizacional
Fonte: Do autor.

nando-se e mudando de feição a cada estágio da mudança.

Na mudança emergente, essas forças parecem estar associadas às alterações no desempenho do ramo de negócio e do desempenho corporativo, sem que a organização tenha como interferir sobre as mesmas.

Na mudança planejada, as forças de mudança parecem estar associadas ao consenso da interpretação dos membros da organização a respeito das

organizacional. Permite, também, múltiplas comparações entre os estágios do processo de mudança: pode-se comparar em que medida a mudança pretendida foi alcançada, assim como se o planejamento da mudança foi executado como idealizado e/ou se a forma como o planejamento foi executado contribuiu ou não para a realização da mudança alcançada tendo em vista as forças que atuam sobre o mesmo.

Para a concretização dessas e de outras investigações sobre o tema, torna-se necessário definir dimensões e variáveis que possibilitem a operacionalização das mesmas. Tendo por base esse entendimento, encontrou-se em French; Bell (1999) a compilação de alguns modelos de análise do campo de desenvolvimento organizacional os quais trazem contribuições valiosas para se entender o processo de mudança organizacional. Foram identificadas, nesses modelos, várias dimensões e variáveis do processo de mudança em comum, embora nem todas as dimensões e variáveis apareçam em todos os modelos. As dimensões incluem: (1) a identificação da necessidade de mudança; (2) o objetivo da mudança; (3) o que se chama de sócio-estrutura para implementação da mudança que inclui variáveis tanto estruturais quanto sócio-culturais; (4) suporte político para implementação da mudança; (5) resultados e manutenção da mudança.

Então, identificando-se as variáveis comuns entre os modelos e acrescentando-se a contribuição de Strelbel (1993) sobre força de mudança e de resistência e a de Wilson (1992) sobre mudança emergente,

tomou-se possível relacioná-las para compor um novo arcabouço integrador dessas diversas contribuições para a análise do processo de mudança organizacional, conforme sugerido no Quadro 1.

Esse modelo de análise visa possibilitar o estudo da mudança emergente e da planejada, pois reconhece explicitamente a existência de ambas e das forças que as condicionam. Para a investigação da mudança emergente, considera-se como pontos-chave as conjunturas interna e externa que se impõem, de modo independente da vontade dos gerentes, focalizando fatos que podem ser concretamente identificados. Para a investigação do ponto de mudança, considera-se a compreensão da conjuntura pela qual passa a organização: refere-se à interpretação dos gerentes sobre as conjunturas ambiental e organizacional.

A mudança planejada pode ser investigada por meio de um ou mais subestágios da qual é composta. O primeiro deles, mudança pretendida, permite focalizar o objetivo da mudança planejada, referindo-se ao futuro que se pretende construir, objetivos que se pretende alcançar com a mudança e a disseminação dos mesmos na organização.

A intervenção proposta e a intervenção realizada podem ser focalizadas, respectivamente, por meio dos instrumentos idealizados e, efetivamente, utilizadas para a concretização dos objetivos da mudança planejada. Ambas referem-se à sócio-estrutura organizacional e ao suporte político que condicionam essas formas de intervenção.

Quadro 1 - Modelo Conceitual para Análise do Processo de Mudança Organizacional
Fonte: Do autor.

Estágios do Processo de Mudança	Variáveis	Definições
Mudança Emergente	Conjuntura	Alterações no desempenho do ramo de negócio. Alterações no comportamento competitivo. Alterações no desempenho da organização e alterações no comportamento organizacional.
Ponto de Mudança	Compreensão da Conjuntura	Interpretação dos motivos internos e externos para a mudança, diagnóstico da conjuntura e tendências que afetam a organização.
Mudança Pretendida	Objetivo da Mudança Planejada	Visão de futuro, objetivos, comunicação da visão e dos objetivos.
Intervenção	Sócio-Estrutura	Políticas e procedimentos; habilidades individuais e requerimentos para a tarefa; mecanismos disponíveis para realizar o trabalho, relacionamentos.
	Suporte Político	Identificação e acesso aos agentes de mudança, liderança.
Intervenção Realizada	Suporte Político	Identificação e acesso aos agentes de mudança, liderança.
Mudança Alcançada	Resultados	Identificação e acesso aos agentes de mudança, liderança. Gerenciamento da transição; sustentação da mudança; institucionalização da mudança.

Finalmente, a mudança alcançada pode ser focalizada por meio dos resultados concretizados na organização, tendo em vista que o objetivo da mudança planejada refere-se à sua sustentação, gerenciamento e institucionalização. Embora todos os subestágios da mudança planejada estejam contemplados no modelo, considera-se a possibilidade de o planejamento da mudança não estar completamente estruturado e de alguns deles não virem a acontecer.

Assim, apreende-se que esse modelo não oferece privilégios a qualquer das correntes de pensamento existentes sobre a finalidade da mudança - Teoria E ou Teoria O (BEER; NOHRIA, 2000) -, o seu grau de estruturação - emergente ou planejada (WILSON, 1992) - ou mesmo sugere o tipo da mudança realizada, evolucionário ou revolucionário (GREINER, 1972; STREBEL, 1993). Preocupa-se, fundamentalmente, com os acontecimentos e forças de mudança e de resistência que surgem das etapas inerentes à mudança organizacional, visando permitir maior compreensão do processo como um todo.

4 UTILIZANDO O MODELO CONCEITUAL PARA ANALISAR O PROCESSO DE MUDANÇA NA IMPLANTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Com o propósito de explorar as possibilidades do modelo de análise construído, optou-se por analisar o processo de mudança empreendido pelo governo federal brasileiro quando da concepção e implantação das Organizações Sociais a partir de 1995. Para tanto, tornou-se necessário abordar a literatura sobre a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil e, em especial, sobre as Organizações Sociais, com o intuito de construir as perguntas para as entrevistas e subsidiar a análise dos resultados. Com base nessa literatura, foi possível diagnosticar, previamente, o que seriam alguns dos estágios do processo de mudança, como o ponto de mudança, a mudança pretendida e a intervenção proposta.

4.1 PONTO DE MUDANÇA

Desde o início da década de 80, as discussões em torno das reformas administrativas em diversos países vieram conformar a chamada “Nova Administração Pública”. A partir da década de 90, em

todo o mundo, o foco central das discussões de políticos e formuladores de políticas públicas passou do ajuste estrutural, relacionado à questão fiscal e às reformas orientadas para o mercado, para a reforma administrativa (BRESSER PEREIRA, 1998). Nesse redesenho dos Estados contemporâneos, observa-se, entre outras medidas, a transferência para terceiros de atividades sociais, anteriormente desenvolvidas com exclusividade pelo Estado. Com isso, o governo deixaria de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, passando a fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Os serviços sociais, em especial, deveriam ser assegurados e financiados pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado (CUNILL GRAU, 1996).

Com essa percepção da conjuntura, iniciou-se a discussão em torno da problemática de reforma do aparato administrativo do governo federal brasileiro. Em 1994, foi criada a Secretaria de Reforma do Estado, no âmbito do extinto MARE, para centralizar os esforços do governo no trato dessas questões. Em setembro de 1995, foi aprovado o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, uma série de diretrizes a serem desenvolvidas dentro da administração pública brasileira, dentre elas a implantação do Projeto OS (BRASIL, 1995).

4.2 MUDANÇA PRETENDIDA

O Plano Diretor propunha uma reconfiguração do aparelho do Estado discriminando o que seria o núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995). Para o setor de serviços não-exclusivos, o Plano Diretor previa como objetivo principal “transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização’ transformando as atuais fundações públicas em Organizações Sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos (...)” (BRASIL, 1995, p. 58).

4.3 INTERVENÇÃO PROPOSTA E REALIZADA

O Plano Diretor colocou em evidência a “administração gerencial” no serviço público e a redução da presença do Estado na economia. Entre os seus

propósitos, estão o aumento da governança do Estado; o incremento da efetividade do núcleo estratégico modernizando a administração burocrática e a dotando de capacidade gerencial; a criação ou fortalecimento de mecanismos de participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas; a transferência da União para os estados e municípios das ações de caráter local e/ou regional (BRASIL, 1995).

Na literatura sobre Reforma do Estado, não foram encontrados aspectos pertinentes às condições da sócio-estrutura vivenciadas pela equipe do extinto MARE, tanto na fase de proposição quanto na fase de realização das intervenções. No que tange ao suporte político, dentre os atores institucionais que possam ter influenciado o planejamento e a efetivação das ações do Projeto OS, além do próprio MARE, pode-se citar a Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo; o Conselho da Reforma do Estado; a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério do Planejamento e Orçamento; o Ministério da Fazenda; os ministérios supervisores; e as entidades da estrutura do Estado capazes de serem qualificadas como OS (BRASIL, 1995).

4.4 MUDANÇA ALCANÇADA

Com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, foi dado o primeiro passo para a publicização de atividades no Brasil, sendo qualificadas as primeiras Organizações Sociais: Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS) e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), ambas oriundas de entes estatais extintos pela citada lei. Posteriormente, surgiu a Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA), a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (MAMIRAUÁ).

Com a extinção do MARE, não foram desenvolvidos estudos oficiais sobre os resultados obtidos com a implantação do Projeto OS. Além disso, existem poucos estudos científicos sobre esses resultados, principalmente quando comparados aos objetivos oficiais do Projeto OS. Vide, por exemplo, artigos publicados nos Encontros da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD) (ZOUAIN; LEMOS FILHO, 2001;

MENDES, 1999; ALVES, 1999; VENTURA; IGARASI; LIMA, 1998).

5 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A fim de testar a adequação do Modelo Conceitual para Análise do Processo de Mudança, elaborado com base na revisão de literatura descrita, escolheu-se para estudo de caso a implementação das ações do "Projeto OS". Para a realização do estudo, desenvolveu-se um roteiro semi-estruturado de entrevista, formado por onze perguntas abertas que abordaram todos os estágios do processo de mudança compreendido no modelo, com exceção do estágio "mudança emergente". Procurou-se investigar, em especial, a percepção dos gestores do extinto MARE quanto aos aspectos que teriam facilitado e/ou dificultado o processo de mudança no referido caso.

Para a coleta de dados primários, delimitou-se a população do estudo à equipe responsável pelo Projeto OS no âmbito da Secretaria da Reforma do Estado do extinto MARE. Ao todo, foram entrevistadas sete das oito pessoas que compunham a equipe. Cinco pertenciam ao nível operacional, ocupando cargos de diretoria ou gerência, e duas pertenciam ao nível estratégico, ocupando, respectivamente, o cargo de Ministro e Secretária de Reforma do Estado. As entrevistas tiveram um tempo médio de duração de uma hora e dez minutos, sendo que, de cada sessão, participaram, pelo menos, dois entrevistadores. As respostas dos entrevistados foram gravadas com a permissão prévia dos mesmos. Foram, então, produzidas, aproximadamente, oito horas de gravação as quais foram devidamente transcritas e formam a parte principal da base de dados do presente trabalho. Para subsidiar a análise, também foram coletados dados secundários, disponíveis em diversas publicações oficiais sobre o assunto, bem como textos especializados.

Os principais resultados serão apresentados segundo os estágios do processo de mudança. Visto que a mudança empreendida foi pautada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (mudança planejada), optou-se por analisar esse processo a partir do ponto de mudança, não sendo feitas quaisquer observações no que tange ao estágio referente à "mudança emergente". Observa-se, também, que o presente trabalho visa ao processo de mudança e não ao seu conteúdo, sendo ressaltadas as forças de

mudança e de resistência que influenciaram a implementação do Projeto OS, bem como as possibilidades e limitações do modelo. Por restrição de espaço, não foi possível, na discussão que segue, incluir trechos dos depoimentos dos entrevistados. Embora se tentasse resumir fielmente o teor, se reconhece que se perde, assim, certa riqueza de detalhe.

6 DISCUSSÃO

6.1 PONTO DE MUDANÇA

Conforme definido anteriormente, a análise do ponto de mudança passa pelo diagnóstico da compreensão dos gestores da organização sobre os fatores conjunturais que justificam e fazem emergir a necessidade de mudança. Para tanto, a partir do modelo de análise proposto, procurou-se avaliar em que medida existe um consenso ou dissenso entre aqueles gestores a respeito dos aspectos que levaram à concepção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e, também, especificamente, do Projeto Organizações Sociais.

De uma forma geral, foi possível perceber uma diversidade de aspectos que receberam ênfase dos diferentes entrevistados ao relatarem os aspectos motivadores da concepção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Podem-se citar, como exemplos, a necessidade de uma administração mais moderna, com autonomia e voltada para resultados, o discurso da Nova Administração Pública, a necessidade de aumentar a capacidade do Estado de prestar serviços, a crise fiscal e a ausência de um plano de governo para a gestão pública. Apesar da variedade de motivos ressaltados, o que demonstraria um possível dissenso entre os membros sobre os aspectos que levaram à concepção do Plano, não se pode afirmar que haja um dissenso sobre a necessidade de mudança. O que se apreende, a partir da fala dos respondentes, é o sentimento comum sobre uma insatisfação com a situação e concordância sobre a necessidade de mudança. Portanto, observa-se que a análise do ponto de mudança parece não passar, necessariamente, pelo consenso dos gestores sobre os aspectos específicos que desencadeiam o processo de mudança, mas, sim, por um sentimento comum sobre a necessidade de mudança.

No entanto, parece que a cristalização do ponto de mudança não se deu apenas com a percepção de

uma necessidade de mudança. A forte percepção da importância do papel do Ministro em catalisar e desencadear o processo de mudança foi o aspecto do ponto de mudança ressaltado com mais frequência na fala dos entrevistados. Quatro dos sete entrevistados teceram comentários a respeito disso.

Quanto à análise dos motivos que levaram à concepção do Projeto Organizações Sociais, houve maior concordância em torno de dois aspectos: (1) a necessidade de passar para fora do Estado os serviços considerados não-exclusivos e (2) a necessidade de oferecer maior autonomia e flexibilidade às organizações. Ambos foram mencionados por seis respondentes, valendo observar que, frequentemente, o entrevistado respondia à questão reportando-se aos dois aspectos ao mesmo tempo, evidenciando um maior nível de consenso do que em relação à concepção do Plano Diretor.

A partir do exposto, apreende-se que houve um consenso entre os membros do MARE sobre a necessidade de mudança e que, dessa forma, segundo as definições descritas anteriormente, atuou como uma força de mudança.

6.2 MUDANÇA PRETENDIDA

Do mesmo modo que na análise do ponto de mudança, procurou-se, também, analisar a mudança pretendida a partir do entendimento do nível de consenso ou dissenso entre os membros do MARE, a respeito dos objetivos que se pretendia alcançar com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e com o Projeto Organizações Sociais.

Os entrevistados abordaram os objetivos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado como sendo a reconstrução do aparelho do Estado em termos de funções exclusivas e não-exclusivas, modernização da administração ao oferecer um modelo de gestão voltado para resultados, aumento da capacidade de prestação do serviço do Estado e melhoria da qualidade dos serviços prestados. Apesar da variedade de aspectos ressaltados, não se percebe uma incongruência entre eles, o que denota não existir uma divergência relevante sobre a mudança pretendida.

A similaridade entre os aspectos ressaltados quanto ao ponto de mudança e mudança pretendida parece advir dos pressupostos já comentados anteriormente sobre o ponto de mudança. A noção

de ponto de mudança apóia-se em dois pressupostos. O primeiro é o padrão de relação estabelecido pela organização com o seu ambiente que condiciona a ordem e intensidade da mudança. Em decorrência, o segundo pressuposto propõe que é a partir da percepção do ponto de mudança pela organização que ela assume postura pró-ativa diante da mudança, planejando e executando ações a fim de garantir objetivos previamente definidos. Nesse sentido, seria de se esperar que a mudança pretendida tivesse uma relação direta com o ponto de mudança, que foi justamente o que ocorreu no presente caso estudado.

Outra questão que merece ser comentada refere-se à diferença de enfoque da resposta dada entre o nível estratégico, que seriam o Ministro e a Secretária de Reforma do Estado, e o nível executivo, que seriam os diretores e gerentes do Projeto Organizações Sociais. O nível estratégico, além de comentar sobre os aspectos já descritos acima, também ressalta que um dos objetivos do Plano Diretor seria oferecer um documento conceitual orientador sobre a reforma. O nível executivo se restringiu apenas aos aspectos já citados, sem chamar atenção para a importância do Plano como um documento conceitual orientador. No entanto, como será observado adiante, vários desses respondentes diriam que as idéias sistematizadas no Plano constituíram um dos aspectos facilitadores para o processo de mudança.

Em relação aos objetivos do Projeto Organizações Sociais, houve, também, uma relação direta entre estes e os aspectos relatados a respeito de sua concepção. Nesse sentido, os entrevistados apontaram os objetivos como sendo transferir para fora do Estado as atividades não-exclusivas e garantir maior autonomia e flexibilidade às organizações. No entanto, pôde-se perceber maior ênfase no relato sobre este último aspecto do que sobre o primeiro, uma vez que cinco dentre os oito entrevistados comentaram sobre a flexibilidade e autonomia e apenas dois descreveram o objetivo como sendo a transferência dos serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal.

Confrontando essas respostas com aquelas sobre os motivos que levaram à concepção do Projeto OS, percebe-se que, enquanto a maioria dos entrevistados citou a necessidade de transferência para fora do Estado das atividades não-exclusivas como motivo da mudança, quando da definição dos objetivos, o foco de atenção voltou-se quase que exclusivamente

para a flexibilidade e autonomia de gestão. De qualquer forma, observa-se uma uniformidade de entendimento sobre os objetivos do Plano Diretor e do Projeto OS. Nesse sentido, a partir da análise realizada, pode-se dizer que o nível de consenso entre os membros do MARE sobre os objetivos do Plano Diretor e do Projeto OS atuou como uma força de mudança.

6.3 INTERVENÇÃO PROPOSTA E REALIZADA

Para a análise das intervenções propostas e realizadas, procurou-se avaliar em que medida as condições relacionadas à sócio-estrutura (competências da equipe, rotinas organizacionais, infra-estrutura física, insumos financeiros e processo decisório dentro do MARE) e ao suporte político (influência dos atores de dentro ou fora do MARE, necessários para o processo de mudança) eram impeditivas ou facilitadoras para a implantação das Organizações Sociais.

Para isso, procurou-se identificar, primeiramente, quais eram as ações planejadas para atingir os objetivos do Projeto OS. Nesse sentido, mais uma vez, é importante destacar a diferença de enfoque entre o nível estratégico e o nível executivo. O primeiro concentrou seus comentários nos aspectos necessários para se conseguir o suporte político e, em particular, no processo de concepção da lei e no processo de convencimento dos principais atores envolvidos. O segundo, apesar de também comentar sobre as ações de elaboração da lei e de convencimento dos demais atores, destacou, outrossim, diversas outras ações de cunho mais operacional, como elaboração do contrato de gestão, implantação de organizações-piloto, preparação do ministério supervisor para celebrar o contrato com a Organização Social e a reestruturação da organização candidata à Organização Social.

Foi possível verificar que os entrevistados tiveram dificuldades para relatar as ações planejadas e, em seguida, comentar se haviam sido realizadas ou não. Tal questão parece indicar que não havia de fato um plano pré-estruturado de mudança, uma vez que as ações apareciam durante o desenvolvimento do projeto. Nesse sentido, apreende-se que o processo de mudança foi mais emergente do que programado.

As condições de sócio-estrutura do MARE foram consideradas facilitadoras por todos os entrevistados, com destaque para o processo decisório, percebido como ágil, participativo e aberto. Ainda foi possível

perceber, pelos relatos dos entrevistados, um sentimento de compromisso a respeito das ações colocadas em prática, o que evidencia mais um aspecto facilitador das condições de sócio-estrutura.

Também foi identificado que, apesar de a participação ser considerada fundamental para garantir aquele sentimento de compromisso, não foi desconsiderada a necessidade de adequação do quadro de pessoal. Algumas vezes, este foi reformulado, incluindo-se pessoas novas e dispensando-se outras para garantir um perfil adequado às idéias e valores que estavam subentendidos no Plano Diretor.

Em relação ao suporte político, foram identificados diversos atores a serem envolvidos para a implantação das OS, como o Congresso Nacional, a Casa Civil da Presidência da República, a área econômica, formada pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, a Secretaria Federal de Controle, o Tribunal de Contas da União, os ministérios supervisores, além dos dirigentes e funcionários da organização candidata à Organização Social.

Os atores identificados como os que mais dificultaram a implantação das Organizações Sociais foram a Casa Civil da Presidência da República e a área econômica. Apreende-se que tal dificuldade deveu-se, principalmente, não a divergências sobre a concepção do modelo, e sim a uma concordância parcial a respeito da forma de implantação das Organizações Sociais. Ficou evidenciado que, do ponto de vista da equipe do MARE, a Casa Civil e a área econômica eram a favor do projeto desde que o novo modelo contribuísse na redução de despesa do Estado.

As condições de sócio-estrutura foram unanimemente consideradas como uma força de mudança pelos entrevistados em todos os quesitos avaliados. No entanto, o suporte político, em relação aos principais atores, foi considerado como uma força de resistência, inclusive qualificada como a mais prejudicial, conforme pode ser observado, a seguir, na análise da mudança alcançada.

6.4 MUDANÇA ALCANÇADA

Para se avaliar a mudança alcançada pelo Projeto Organizações Sociais, procurou-se verificar se os objetivos descritos na mudança pretendida foram efetivamente alcançados, e quais aspectos que mais se destacaram para impulsionar ou dificultar esse alcance. Em sua maioria, os respondentes avaliaram

os objetivos alcançados segundo dois quesitos: (1) pela quantidade de organizações qualificadas como Organização Social e (2) pela inserção do tema administração pública gerencial na pauta do governo como um todo. Em relação ao primeiro, os entrevistados foram unânimes em comentar que os resultados ficaram aquém do esperado. Em relação ao segundo, foram também unânimes em apontar que o objetivo foi alcançado.

Em relação aos aspectos que dificultaram ou facilitaram o alcance dos objetivos, foi possível constatar uma significativa uniformidade de opiniões dos entrevistados em dois aspectos. Seis dentre os sete entrevistados apontaram como maior dificuldade o apoio limitado de atores fundamentais ao processo de mudança, como a Casa Civil da Presidência da República e o próprio Presidente da República. A princípio, a partir da observação de alguns entrevistados, essa falta de apoio parece advir de uma preocupação dominante sobre o ajuste fiscal, o que teria influenciado a necessidade de adaptação de qualquer proposta dos ministérios, no caso o Projeto Organizações Sociais, que pudesse pôr em risco o ajuste. Por outro lado, quatro dos sete entrevistados indicaram a clareza da formulação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado como aspecto favorecedor.

7 CONCLUSÃO

A partir dos resultados da análise realizada sobre o processo de implantação das organizações sociais no governo federal brasileiro, foi possível explorar as limitações e potencialidades do modelo de análise construído. Nesse sentido, foi observado que a estrutura do modelo - estágios do processo de mudança e respectivas variáveis de análise e forma de mensuração - apresentou-se consistente e permitiu a identificação das forças de mudança e de resistência que permearam os estágios do processo de mudança empreendido.

Com respeito aos estágios do modelo proposto, apreende-se que a análise do nível de consenso ou dissenso sobre os aspectos que levaram à concepção do Plano Diretor e do Projeto OS permite identificar informações que servem para diagnosticar as forças de mudança ou de resistência que evidenciam a presença ou não do ponto de mudança. No entanto, a análise do ponto de mudança evidenciou que o en-

foque da forma de mensuração sobre consenso ou dissenso não deve atentar, exclusivamente, sobre a uniformidade de interpretação dos indivíduos a respeito da compreensão da conjuntura, mas, sim, averiguar a intensidade de um sentimento comum que justifica a necessidade de mudança para que esta aja como uma força de mudança. Essa observação confere com a de KOTTER² (*apud* FRENCH; BELL, 1999), segundo a qual o primeiro passo para a transformação organizacional é o estabelecimento de um senso de urgência para a mudança.

Diferentemente da análise do ponto de mudança, observou-se que a análise da mudança pretendida necessariamente requer a investigação sobre a existência de consenso sobre os objetivos para que este atue como uma força de mudança.

Para a intervenção proposta e realizada, o modelo previa a eventual análise de ambos os estágios de forma separada. Portanto, o roteiro preparado para as entrevistas previa perguntar primeiro sobre as ações planejadas e, depois, sobre as ações realizadas. No entanto, conforme comentado por alguns entrevistados, a forma de intervenção foi desenvolvida ao longo do processo e não estava completamente estruturada no seu início, desencadeando ações que não estavam previamente planejadas. Assim, observando a dificuldade dos entrevistados para avaliar a intervenção de forma tão sistemática, foi modificado o roteiro para deixá-los livres para comentarem sobre as ações realizadas, sem a necessidade de se preocuparem se elas haviam sido planejadas desde o início do processo. Este aspecto contrapõe os argumentos de Ghoshal; Bartlett (2000) que defendem que as mudanças acontecem de forma planejada, e não emergente, a partir de um plano sistemático de ação.

Ainda em relação à análise da intervenção para implementação da mudança, o modelo de análise permitiu não só identificar se as condições de sócio-estrutura e suporte político atuaram como força de mudança ou de resistência, como também propiciou o aprofundamento da análise e da qualificação dessas condições, como aconteceu, por exemplo, em relação ao processo decisório existente na equipe do MARE. Quanto à mudança alcançada, foi possível identificar uma uniformidade de opinião sobre os resultados alcançados, bem como dos aspectos que facilitaram ou dificultaram seu alcance.

Visto isso, apreende-se que o modelo de análise demonstrou-se viável e esclarecedor sobre o entendimento do processo de mudança organizacional, não somente como uma pesquisa empírica, com enfoque acadêmico preocupado com o construto da mudança organizacional, mas também como uma contribuição para os interessados práticos ou acadêmicos sobre o processo de implementação das organizações sociais pelo governo brasileiro, uma vez que permitiu identificar forças de mudança e de resistência presentes no processo a partir do ponto de vista da equipe responsável na época.

Como limitações da pesquisa realizada, cabe ressaltar que a análise do processo de mudança ocorreu a partir da opinião de uma parcela dos atores que influenciaram a condução do processo de implantação das organizações sociais e que, portanto, apesar dos cuidados metodológicos para execução da pesquisa, as percepções dos entrevistados podem conter tendências que não coincidam, necessariamente, com a totalidade da realidade organizacional. Nesse sentido, sugere-se a realização de outras pesquisas que abordem a percepção de outros atores identificados como importantes, já descritos anteriormente, principalmente dos integrantes da Casa Civil da Presidência da República na época da implementação inicial das ações do Projeto OS.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário A. As organizações sociais: garrafa velha com rótulo novo? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO 23., set. 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, set. 1999.

BEER, M.; NOHRIA, N. Resolving the tension between theories "E" and "O" of Change. In:

BEER, M.; NOHRIA, N. (Ed.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.

BEER, M. Research that will break the code of change: the role of useful normal science and usable action science. In: BEER, M.; NOHRIA, N. (Ed.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.

¹KURT LEWIN. Field Theory in Social Science. New York: Harper & Row, 1951.

²KOTTER, John P. Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review, p. 61, mar.-abr. 1995.

MODELO DE ANÁLISE DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL: O CASO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, 1995.
- _____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, ano 47, vol. 120, n. 1, jan - abr. 1996.
- FRENCH, W.; BELL, C. **Organization development**. New Jersey: Prentice Hall, 1999.
- GALBRAITH, J.R. The role of formal structures and processes. In: BEER, M.; NOHRIA, N. (Eds.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- GHOSHAL; BARTLETT. Rebuilding behavioral context: a blueprint for corporate renewal. In: BEER, M.; NOHRIA, N. (Eds.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- GREINER, L. Evolução e revolução no desenvolvimento das organizações. **Harvard Business Review**, [s.l.], jul./ago. 1972.
- HIRSCHHORN, L. Changing structure is not enough. In: BEER, M.; NOHRIA, N. (Eds.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- MENDES, Luiz Carlos A. Estado e terceiro setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23. 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- SCOTT, R. **Organizations: rational, natural and open systems**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- STREBEL, P. **Breakpoints**. São Paulo: Atlas, 1993.
- VENTURA, Elvira C.; IGARASI, Lizarda; LIMA, Silvio A. Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do estado brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- WEICK, K. Emergent change as a universal in organizations. In: BEER, M.; NOHRIA, N. (Eds.). **Breaking the code of change**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- WEITZEL, W.; JONSSON, E. Decline in organizations: a literature integration and extension. **Administrative Science Quarterly**, [s.l.], v. 34, n. 1, p. 91-109, Mar. 1989.
- WILSON, D. **A strategy of change: concepts and controversies in the management of change**. New York: Routledge, 1992.
- ZOUAIN, Deborah M.; LEMOS FILHO, Egas M. A inovação de gestão numa instituição de pesquisa: o caso LNLS/MCT. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25. 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001.

MODEL FOR ORGANIZATIONAL CHANGE ANALYSIS: THE CASE OF THE IMPLANTATION PROCESS OF SOCIAL ORGANIZATIONS WITHIN THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT.

Abstract: *The present work deals with the elaboration and testing of a conceptual model for the analysis of organizational changing process. The model seeks to identify the different stages of the changing process and the existence of forces facilitating or hindering such change at any one of*

these stages. In order to explore the potential and limitation of the proposed model, a case study of the process of implantation of social organizations within the Brazilian federal government, executed by the now defunct Ministry of Federal Administration and State Reform (MARE), was realized. This case is understood as being a process of real change. Semi-structured interviews were carried out to investigate the perceptions of MARE managers regarding the aspects that would have facilitated and/or hindered this process. Starting with the results of the analysis, it was observed that the structure of the model – stages of the changing process and respective variables of analysis and form of measurement – seem to be consistent and permitted the identification of the forces of change and of resistance that permeated the changing process that had been undertaken.

Key-words: *Social organizations project (Brazil). Public administration (Brazil). Organizational development (Brazil). Administrative reform (Brazil).*

Data do recebimento do artigo: 01/07/2004
Data do aceite de publicação: 15/12/2004