

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

10.06.2021

Nº 55

**Um olhar etnometodológico sobre mudança
organizacional na Procuradoria Geral do Distrito
Federal: práticas de condução à cultura de gestão
estratégica**

LÍLIA ALMEIDA SQUEFF

Um olhar etnometodológico sobre mudança organizacional na Procuradoria Geral do Distrito Federal: práticas de condução à cultura de gestão estratégica

LÍLIA ALMEIDA SQUEFF¹

¹ Lília Almeida Squeff é Mestra em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: liliaalmeida2014@gmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves, Mathias Tessmann, Milton Sobrinho, Alessandro Freire, Jackline Oliveira e Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL	8
3. METODOLOGIA, ESTRATÉGIA DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DE CAMPO	14
3.1 METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	14
3.2 INVESTIGAÇÃO DE CAMPO - INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	15
3.3.1 NORMATIVOS SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS	15
3.3.2 ENTREVISTAS, CONVERSAS INFORMAIS E OBSERVAÇÃO DIRETA	16
3.3.3 ANÁLISE ETNOMETODOLÓGICA DAS PRÁTICAS E AMBIENTE ORGANIZACIONAL	22
4. ESTUDO DE PROPOSIÇÕES.....	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
6. REFERÊNCIAS	29

Resumo: O artigo aborda, inicialmente, as características ordinariamente identificadas na cultura social e organizacional das instituições públicas brasileiras. Partindo desse referencial, analisa o ambiente organizacional da Procuradoria Geral do Distrito Federal quanto às práticas profissionais e interações subjetivas dos membros da organização na construção de processos de trabalho de forma estratégica, com foco em melhores resultados na defesa judicial do Estado. Utiliza-se a perspectiva teórica etnometodológica, imergindo-se no meio pesquisado pela observação direta, conversas informais, entrevistas semiestruturadas e análise de processos e documentos de trabalho produzidos pela organização. Analisa-se, também, como modelo de gestão, programa implementado por setor da Advocacia Geral da União, a partir do qual se elaboraram proposições tendentes a incrementar uma cultura focada em resultados, por meio da organização estratégica dos processos de trabalho pelas lideranças da organização.

Palavras-chave: Advocacia pública. Mudança organizacional. Cultura. Etnometodologia.

Abstract: The article initially addresses the characteristics ordinarily identified in the social and organizational culture of Brazilian public institutions. Based on this framework, it analyzes the organizational environment of the Attorney General of the Federal District regarding the professional practices and subjective interactions of members of the organization in the constructions of work processes in a strategic way, with a focus in better results in the judicial defense of State. Using an ethnomethodological theoretical perspective, we immersed into the researched environment with direct observation, informal conversations, semi-structured interviews and the analysis of work processes and documents produced by the organization. We also analyzed a program implemented by Federal Attorney General's Office as a management model to increase a culture focuses on results, through the strategic organizations of the work processes by the leaders of the organization.

Keywords: Public advocacy. Organizational change. Culture. Ethnomethodology.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, foi editada a Portaria n. 483/2019², que prevê as ideias-guias do órgão (negócio, missão, visão e os valores)³. A previsão de ideias-guias serve de vetor para a atividade institucional, pois contribuem para a criação do senso coletivo daquilo que precisa ser feito (SENGE, 2010), ou seja, para a formação da cultura organizacional.

De acordo com a citada norma, a atividade institucional deve ser organizada de forma estratégica, com a finalidade de contribuir para a redução de litígios⁴. Nessa esteira, pesquise-se neste artigo se o ambiente organizacional da PGDF está preparado para a proposta normatizada pela Portaria n. 483/2019, viabilizando uma cultura de atuação estratégica com foco em resultados.

Da participação direta no meio pesquisado, extraí alguns exemplos de práticas voltadas a esse desiderato pelos advogados públicos, bem como outros tantos exemplos de práticas destituídas de condução estratégica e foco em resultados. Isso me fez refletir sobre como se dá a interação dos membros do grupo na organização do serviço e em que medida práticas de organização estratégica do trabalho fluem na construção da realidade cotidiana da organização. Assim, escolhi adotar a postura teórica etnometodológica para abordar o problema de pesquisa, como será explicado no tópico pertinente à condução do trabalho.

Segundo Flick (2009), na pesquisa qualitativa podem ser adotadas diferentes posturas teóricas, que diferem na forma como abordam o objeto pesquisado e o foco metodológico. A etnometodologia é uma dessas perspectivas, caracterizada por se interessar na produção das rotinas do cotidiano: investiga os procedimentos decorrentes das relações intersubjetivas de determinado grupo, no desenrolar de suas atividades, em especial no trabalho.

Para tanto, esta pesquisa está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na parte I, exponho a base teórico-conceitual escolhida como referencial para análise da cultura organizacional do órgão público no ponto aqui proposto; na parte II, exponho a metodologia utilizada e analiso os dados da pesquisa de campo: entrevistas aos membros da organização estudada, conversas informais, dados obtidos por observação direta e documentos relativos aos procedimentos de trabalho da organização, quais sejam, os atos normativos de organização do

² www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7496149a9a3542e7a53d97ca68bd3362/Portaria_483_08_10_2019.html. publicada no Boletim Interno da PGDF em 10.10.2019

³ A citada portaria foi criada como parte do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Integridade, que entregou o resultado ao Comitê Interno de Governança da PGDF, dando o primeiro passo à elaboração do planejamento estratégico do órgão para o quinquênio 2020-2025, medida nunca antes adotada pela instituição (Portaria n. 394, de 23 de agosto de 2019).

⁴ Visão: até 2025, ser referência em resolutividade judicial e redução da litigiosidade, com excelência técnica, e ser reconhecida na Administração Pública do Distrito Federal como instituição estratégica, íntegra, parceira e inovadora, por meio de consultoria jurídica eficiente e tempestiva, que promova soluções legais, éticas e propositivas.

serviço (Portarias n. 470/2019 e 115/2020). Na parte III, faço proposições de processos de organização do trabalho, com o fito de conduzir a cultura organizacional para que foque na atuação estratégica de seus membros com foco em resultados. Utilizei a Advocacia Geral da União como modelo, por ser o maior órgão de Advocacia Pública no país e, assim, com maior possibilidade de desenvolvimento de iniciativas internas estratégicas, diante do grande volume de demandas que necessita administrar. Como de praxe, na última parte são tecidas as considerações finais.

2. ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Organizações são arranjos coletivos criados para o alcance de objetivos específicos, no âmbito do qual a realidade é construída pelas interações dos membros entre si e, também, destes e o ambiente estruturante - regramentos formais, meios interno e externo (ABRANCHES, 1977; BERGUE, 2010; CUEVELLO, 2008; CARBONE, 2000; SEABRA, 2001). Os membros da organização pública ora estudada formam um grupo, na medida que, ao integrá-la, passaram a ter interesses comuns, tanto os relativos a seu *status* como trabalhadores, quanto os relativos ao alcance dos objetivos da instituição (OLSON, 1965). Assim, ao longo do trabalho, uso a expressão grupo e organização para referir-me à mesma realidade.

Após um período inicial de enfoque contingencial (ou mecanicista), que colocava as organizações como dependentes do ambiente, condicionando seu sucesso apenas a estratégias e estruturas adequadas, percebeu-se que o entendimento e interpretação dos fenômenos organizacionais somente com base em seus aspectos materiais quedava-se muito restrito. Assim, “o conhecimento da cultura de uma organização passou a ser considerado essencial para viabilizar as estratégias e os processos de mudança” (SIQUEIRA, 1996, p. 114). Para Abranches:

(...) é preciso ter em mente que o conteúdo da organização é dado pela rede de relações que se estabelecem entre indivíduos e grupos de indivíduos, no seu interior. É a dinâmica social da organização e não seus aspectos formais que a definem e lhe dão substância: um mundo paralelo no interior da burocracia do qual se depende para saber se seus aspectos formalizados serão mantidos em ativação, ou substituídos por práticas consensuais e consentidas, cuja origem está nos grupo e não na estrutura formal de decisões (ABRANCHES, 1977, p. 18).

Nesse contexto, é importante entender no que consiste “cultura organizacional”. Não há um conceito único para cultura, mas a ideia de identidade compartilhada é aspecto comum nas inúmeras concepções sobre o termo, entendido como o conjunto de pressupostos que identificam a forma de agir e posicionar-se no mundo de pessoas ou grupos, “um sistema comum de significados, que mostra o que se deve prestar atenção, como se deve agir e o que se deve valorizar” (TROMPENAARS *apud* LACERDA, 2011, p. 1285).

Aplicando essa ideia às organizações, diz-se que cultura organizacional é a forma de atuação coletiva dos membros da organização (NETTO MACHADO, 2004). Uma clássica definição de cultura organizacional é dada por Schein *apud* Netto Machado (2004, p. 40): “o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir”.

Segundo SIQUEIRA (1996), na literatura sobre o tema, há duas formas de abordá-lo: a abordagem teórica funcionalista, que concebe cultura como variável manipulável pelos gestores

e única para toda a organização, e a abordagem não funcionalista, segundo a qual a cultura é vista como heterogênea e não manipulável. Neste trabalho adoto a visão funcionalista e parto da premissa de que a cultura organizacional pode ser gerenciável, porquanto produto da aprendizagem humana, lembrando que seu gerenciamento para obtenção de mudanças em organizações requer tempo, método e temperança (CURVELLO, 2008; BERGUE, 2010; CARBONE, 2000; HOFSTEDE, 2011; SENGE, 2010).

Deveras, a possibilidade de gerenciamento e condução da cultura organizacional é referendada por estudos no campo da Psicologia Social. Segundo substancial estudo desenvolvido por Hostede (2011), a cultura organizacional não é tão enraizada na mente humana, tanto que é permutável: quando as pessoas mudam de emprego, de trabalho, adaptam-se à cultura do novo ambiente profissional. Assim, é possível sua condução para obtenção de mudanças, atentando-se ser importante conhecer a cultura social do entorno, porquanto influencia o comportamento dos membros de uma organização, seja pública ou privada⁵. Por isso, antes de qualquer análise acerca da cultura vigente em organizações é importante retroceder para observar o que se sabe acerca da cultura do país; aqui, o faremos brevemente, sob a ótica de tradicionais estudos sobre a formação da sociedade brasileira⁶.

Utilizado o Brasil meramente como fonte de extração de riquezas, sem interesse na ocupação da colônia senão para a exploração, a metrópole manteve aqui uma estrutura administrativa reduzida ao mínimo necessário ao recolhimento do lucro fácil produzido pela terra. Havia, por isso, parco controle da metrópole aos poucos que ocupavam funções públicas, o que inculcou ao setor público caracteres personalistas, patrimonialistas e centralizadores (FAORO, 2008; HOLANDA 2016; SCHARWZ, 2019).

O diante desses pressupostos culturais, a burguesia portuguesa, ao surgir como classe diversa da nobreza e servos, não se posicionou como classe ciosa por mudanças na estrutura de poder, pois logo se amoldou ao etos da nobreza, pela compra de títulos nobiliárquicos, prática

⁵ “Societal, national and gender cultures, which children acquire from their earliest youth onwards, are much deeper rooted in the human mind than occupational cultures acquired at school, or than organizational cultures acquired on the job. The latter are exchangeable when people take a new job. Societal cultures reside in (often unconscious) values, in the sense of *broad tendencies to prefer certain states of affairs over others* (Hofstede, 2001, p. 5). Organizational cultures reside rather in (visible and conscious) practices: the way people perceive what goes on in their organizational Environment” (HOFSTEDE, 2011, p. 3).

⁶ Especificamente sobre a cultura em organizações públicas, diz Vaitsman (2000): “Produto de uma história social, política e cívica, a configuração de qualquer organização pública também revela determinado padrão de interações entre seus membros. Se, por cultura organizacional, entendemos o sistema de significados compartilhados pelos membros de uma organização, que lhes dá algum tipo de identidade coletiva, **a cultura das organizações públicas é marcada pelo modo como se instituíram as relações entre Estado e sociedade, bem como as relações do sujeito com a coisa pública** (VAITSMAN, 2000)

essa também reproduzida posteriormente pela monarquia brasileira (HOLANDA, 2016). Os mesmos fatos históricos-sociológicos são analisados de semelhante maneira por Faoro (2008):

A burguesia, nesse sistema, não subjuga e aniquila a nobreza, senão que a esta se incorpora, aderindo à sua consciência social (...) A via que atrai todas as classes e mergulha no estamento é o cargo público, instrumento de amálgama e controle das conquistas por parte do soberano (FAORO, 2008, p. 203).

Assim, a débil classe burguesa que surgiu não provocou qualquer mudança na estrutura social e, por isso, até meados do Séc. XIX, o país manteve a estrutura produtiva eminentemente rural, com um estamento político dominado por latifundiários, que se acostumaram a manter em seus domínios gestão autocrática com características patrimonialistas - resultado da relação viciada entre o público e o privado (FAORO, 2008; HOLANDA, 2016; SCHWACZ, 2019).

A burocracia administrativa do Brasil começou a ganhar alguma forma com o declínio da velha lavoura e ascensão dos centros urbanos a partir de 1808, devido à transferência da Corte portuguesa de Lisboa ao Rio de Janeiro. Com maior impulso a partir de 1888, pelo fim da escravidão, a economia nacional tornou-se mais complexa e assim também a organização política do país (FAORO, 2008; HOLANDA, 2016, SCHWARCZ, 2019). Contudo, como quem ocupasse os cargos públicos e posições políticas fossem justamente membros da aristocracia rural, as práticas autoritárias e patrimonialistas continuaram a permear a estrutura administrativa mesmo após instaurada a República⁷:

Apenas com o Estado Novo, nos anos 30, passou-se a moldar uma administração pública mais profissionalizada, aproximando-se de uma burocracia nos padrões weberianos⁸, em

⁷ Estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes (...) Muitas das dificuldades observadas, desde velhos tempos, no funcionamento dos nossos serviços públicos devem ser atribuídas, sem dúvida, às mesmas causas. Num país que, durante a maior parte de sua existência, foi terra de senhores e escravos, sem comércio que não andasse em mãos de adventícios ambiciosos de riqueza e de enobrecimento, seria impossível encontrar uma classe média numerosa e apta a semelhantes serviços (...) Na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções novamente criadas recrutaram-se, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de mentalidade e tendência características dessa classe. Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estritamente vinculados ao velho sistema senhorial (HOLANDA, 2016, posições 3112-3117).

⁸ Sobre o modelo organizacional burocrático, resume SECCHI (2009, p. 350-351): “O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. (...) Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. (...) A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.”

razão da política de expansão do setor público. Após essa reforma, diversas outras ocorreram, com variadas extensões, “reformas paradigmáticas e reformas não paradigmáticas”, as primeiras mais abrangentes e significativas em relação ao seu impacto na estrutura administrativa, e, as segundas, menos amplas (SILVA e FADUL, 2010). Após a reforma dos anos 30, outras reformas paradigmáticas foram: a de 1967 (Decreto-Lei n. 200), que estimulou a descentralização administrativa e o sistema de mérito; a operada pela Constituição Federal de 1988, que propiciou um viés mais democrático e transparente e, por fim, nos anos 90, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que buscou firmar modelo gerencial⁹ (SILVA e FADUL, 2010).

Ocorre que padrões culturais cultivados ao longo de séculos não mudam de forma abrupta (HOFSTEDE, 2011; HOFSTEDE apud CARBONE, 2000; FAORO, 2008). Assim, caracteres historicamente tradicionais da organização social brasileira ainda impregnam o comportamento organizacional na administração pública¹⁰, mesmo com as inúmeras reformas administrativas ocorridas em quase cem anos, marcadamente nos últimos trinta em que o país vive sob a égide de uma Carta Política democrática, que buscou imprimir a impessoalidade e eficiência como pedras de toque da administração pública.

Nesse contexto histórico, o personalismo, o patrimonialismo¹¹ e a tendência à concentração de poder são apontadas como heranças culturais negativas nas organizações públicas brasileiras, nas quais as relações interpessoais de amizade e falta de capacidade associativa em busca dos objetivos institucionais costumam obstar o alcance de melhores resultados e eficiência (CURVELLO, 2008; BERGUE, 2010; CARBONE, 2000). Como características positivas, hoje se destacam a boa formação, aliada a um processo de qualificação permanente e

⁹ Segundo SECCHI (2009, p. 349): “O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (...) Dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (AGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.”

¹⁰ Segundo Silva e Fadul (2010), sobre as reformas administrativas no Brasil: “Apesar da associação desses modelos de gestão - patrimonialista, burocrático e o gerencial – aos processos de reforma da administração pública brasileira que ocorreram no país, isso não significa dizer que esses modelos se sucederam na história, sendo um abandonado ou superado na medida em que o outro se instalava. É possível perceber, em organizações públicas brasileiras, mesmo as mais recentes e inovadoras, como as agências reguladoras, traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais presentes nos seus modelos de gestão (SILVA e FADUL, 2010, p. 657)\”

¹¹ “A persistência com que essas categorias continuam a ser resgatadas, criticadas e atualizadas confere-lhes um sentido de realidade, pois, ainda que não se constituíssem em fatos e atos verificáveis, tendo a existência estabelecida no mundo das representações, acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as regulam. Convém, portanto, mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o ciclo (não sequencial) das instituições, práticas e representações” (CALDAS e WOOD JR. *apud* BERGUE, 2010, p.34-35).

o compromisso com a função pública de muitos servidores vocacionados, os chamados missionários (CURVELO, 2008) ou estadistas¹² (MOTTA, 1977).

Considerando que este estudo se refere à mudança de paradigma cultural no órgão público objeto da pesquisa e que mudanças não costumam ser fáceis no seio social e organizacional, dou enfoque às características herdadas que geram dificuldades às organizações públicas brasileiras. Carbone (2000) cita diversos traços indesejáveis na postura de agentes públicos no país, relacionados aos caracteres historicamente atribuídos à cultura social, como o desconhecimento do ambiente externo, visão sectária interna, medo, falta de ousadia, apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, apego ao passado e tradicionalismo frente a mudanças.

É possível perceber que tais traços negativos se relacionam também com o modelo burocrático de gestão, que passou a sofrer críticas a partir da primeira metade do Séc. XX. A despeito de ter o mérito histórico de inculcar valores tendentes a elidir o modelo patrimonialista, por meio de uma burocracia impessoal e profissional, o modelo burocrático weberiano apresenta as chamadas “disfunções burocráticas”, conforme crítica de Merton *apud* Secchi (2009):

Robert Merton (1949) elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Outro aspecto levantado por Merton (1949) é o abuso da senioridade como critério para promoção funcional que, segundo o pesquisador, pode frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um destacamento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização. Ademais, a impessoalidade levada ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais (...) **Tais disfunções podem ser ainda mais prejudiciais em organizações que dependem da criatividade e da inovação** (MERTON *apud* SECCHI, 2009, p. 353, grifado).

As críticas ao modelo burocrático trouxeram a lume modelos organizacionais voltados à melhora da efetividade da gestão das organizações públicas, por meio de ferramentas/filosofias tendentes a corrigir as sobreditas disfunções e atender as crescentes demandas sociais pluralistas não mais comprazidas pelo modelo existente. Diretrizes como descentralização, flexibilização,

¹² “pode-se afirmar, como Anthony Dawns (*sic*), que o comportamento administrativo é resultado de um misto de objetivos puramente pessoais (poder, renda, prestígio, segurança e convivência) e objetivos altruístas (lealdade a uma ideia ou instituição, orgulho pela excelência no trabalho e desejo de servir ao interesse público). Funcionários que são mais motivados por objetivos pessoais adquirem comportamentos de *carreiristas* (procuram maximizar a sua quantidade de poder, renda e prestígio) ou comportamentos de *conservadores* (procuram minimizar perdas de poder, renda e prestígio, enfatizando segurança ou convivência). Funcionários mais motivados por interesses altruístas adquirem comportamentos de *entusiastas* (defendem unicamente alguns programas relativamente pequenos), *apologistas* (defensores de um conjunto de programas mais amplos como os da própria organização) e *estadistas* (leais à sociedade como um todo, defendem políticas mais amplas que as da própria organização)” (MOTTA, 1977, p.40).

estratégia, efetividade¹³, transparência, conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo, passaram a ser essenciais como norte à boa administração pública.

Expostas essas concepções acerca de organizações e sua cultura, da cultura social brasileira e sua influência no meio organizacional das instituições públicas e fatores que podem contribuir para mudanças nesses ambientes, passo a expor a metodologia de trabalho seguida neste estudo, bem como a análise dos dados colhidos.

¹³Eficácia, eficiência e efetividade são conceitos relacionados à gestão: para verificar se um projeto/ processo foi eficaz, avalia-se se o resultado foi alcançado (perquire-se se os objetivos foram alcançados quantitativamente); a análise da eficiência tem um componente a mais, o qualitativo (perquire-se se os objetivos foram alcançados e se usou- se o melhor caminho possível, com menos tempo e custos); a efetividade requer a coexistência da eficácia e eficiência, pois o projeto/processo pode ser somente eficaz ou somente eficiente, quando, então, não pode ser considerado efetivo.

3. METODOLOGIA, ESTRATÉGIA DE PESQUISA E INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

3.1 METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Neste tópico, faço uma breve exposição da metodologia e das estratégias da pesquisa, para que se entenda a abordagem utilizada, bem como a análise dos dados colhidos. De acordo com Rawls *apud* Bispo e Godoy (2014, p.110), é possível “afirmar que a etnometodologia busca pela compreensão de como o trabalho é realizado e como os problemas são detectados e resolvidos pelos trabalhadores num contexto coletivo”. Em tal perspectiva, não se dá ênfase apenas às regras organizacionais formais, mas, sim, à interação do grupo, suas crenças e comportamentos, como criador de sua realidade (COULON, 2005).

Assim, julgo que o enfoque desta abordagem seja adequado ao estudo, pois o objeto do trabalho toca questões relacionados à cultura organizacional e a etnometodologia, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico, contribui para o enriquecimento da perspectiva sociológica que perpassa a análise aqui proposta. Essa abordagem toma como referência cinco conceitos complementares, que devem ser identificados na pesquisa (BISPO, 2011): a) prática/realização; b) indicialidade; c) reflexividade; d) relatabilidade; e) noção de membro.

Esses conceitos serviram como critérios de interpretação das práticas do grupo em estudo, servindo como norte para a análise sobre a interação de seus membros na construção dos processos de trabalho e formação da cultura organizacional nos moldes propostos pela Portaria n. 483/2019. Para tal estudo, uso entrevistas, análise de documentos produzidos na organização (atos normativos de organização do serviço), conversas informais e observação direta das práticas e interação dos membros do órgão.

As entrevistas¹⁴ foram semiestruturadas e conduzidas de modo a conhecer como os membros do grupo interagem com o serviço. Após contato com vinte e cinco membros da organização, identifiquei adequado fazer um recorte na amostra, a fim de concentrar-me na percepção dos procuradores com menos tempo de ingresso no órgão, porquanto receptores da cultura organizacional construída pelos membros mais antigos ao longo da história da instituição. Os documentos selecionados para análise foram os principais atos internos de organização do serviço e o documento que estabelece o Planejamento Estratégico do órgão.

Posteriormente, analisei programa de gestão implementado na Procuradoria Regual da União – Agu, em Brasília, a fim de construir sugestões de gestão para atuação estratégica da

¹⁴ Utilizei como guia dos pontos a serem abordados o trabalho “Inovação e Cultura Organizacional: Um estudo dos elementos culturais que fazem parte de um ambiente inovador”, apresentado como tese de doutorado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, por Denise Del Prá Netto Machado (NETTO MACHADO, 2004). Também foi utilizado como base à elaboração do roteiro de perguntas e pontos a serem investigados, o livro “Cultura e mudança organizacional” (BERGUE, 2010), assim como o artigo “O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa” (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

PGDF. A AGU foi escolhida pelas diversas boas práticas de gestão implementadas com obtenção de resultados positivos e reconhecimento da comunidade jurídica¹⁵. O trabalho “A gestão por resultados da Procuradoria Geral da União” (WATANABE, 2013) foi utilizado como fonte para conhecer medidas adotadas pela AGU, passíveis de utilização pela PGDF.

3.2 INVESTIGAÇÃO DE CAMPO - INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No que segue, reporto análise dos normativos sobre a organização dos serviços nos órgãos pesquisados (subseção 3.3.1) e dos dados obtidos por meio das entrevistas, conversas informais e observação direta (subseção 3.3.3).

3.3.1 NORMATIVOS SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS

A Portaria n. 470/2019¹⁶ é o normativo interno que dispõe sobre os procedimentos inerentes à atuação dos procuradores no âmbito da atividade contenciosa. De acordo com esse ato interno, as chefias das procuradorias especializadas têm a atribuição de: distribuir os processos entre os procuradores, decidir sobre classificação de processos como estratégicos; apreciar propostas de súmulas administrativas; apreciar pedidos de dispensa de atuação processual pelo procurador (interposição de recursos, contestação etc.) ou de adoção de certos instrumentos processuais (como incidentes de resolução de demandas repetitivas) e acompanhar os bancos de dados sobre incidentes de resolução de demandas repetitivas, para verificar se surge algum de interesse dos entes públicos distritais.

O normativo que regulamenta a atividade contenciosa não cria processos e fluxos que incentivem o trabalho em equipe. A atividade é regulada sem foco na orientação. Dentre os procedimentos previstos, o único que se destaca como vocacionado à racionalização da atividade é a previsão da edição de súmulas e orientações jurídicas administrativas, que uniformizam em alguma medida a atuação dos procuradores e contribuem para a redução da litigiosidade¹⁷.

A edição de súmulas e orientações jurídicas vem sendo paulatinamente facilitada por meio de procedimentos mais simples e céleres, assim como o procedimento de dispensa de recursos, que hoje se dá por decisão direta da chefia imediata, sem necessidade de avaliação por colegiado ou chefias superiores, como se dava outrora. Contudo, tirante isso, não há previsão de

¹⁵ Segundo CARBONE (2001), a comparação dos “comportamentos” de uma organização estudada com os “comportamentos” de outra organização similar, que possui práticas reconhecidas no meio profissional, é uma forma útil de avaliar as decorrências e as correlações entre comportamento profissional e sucesso no negócio.

¹⁶ www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/039ccfc4dedf4d11907ed51225e038cb/Portaria_470_26_09_2019.html.

¹⁷ A autovinculação administrativa não acarreta benefícios apenas para os particulares. A própria Administração Pública auferir vantagens com a sua atuação coerente e não contraditória, tais como: a celeridade da resposta às demandas repetitivas; a redução da litigiosidade; a diminuição das incertezas, dos riscos e dos custos das relações jurídico-administrativas; e a maior aceitação dos particulares às suas decisões e, por consequência, o reforço da legitimidade de sua atuação (OLIVEIRA, 2019, p. 387).

atribuições mínimas às chefias, relacionadas à gestão estratégica do serviço, como participação na distribuição de ações iniciais por meio de sua classificação por assunto, para o fim de identificar os problemas que as geram; controle quantitativo das ações por tipo e objeto, para melhor organização o serviço, por meio de maior especialização, por exemplo; criação de banco de teses uniformes; definição de defesa mínima a ser utilizada por cada procurador; gestão das informações obtidas junto aos gestores para racionalizar a comunicação e elaboração das defesas. Não há previsão da necessidade de entrega periódica de relatórios sobre resultados obtidos nem de outra forma de comunicação interna com os procuradores e com a alta administração, para a discussão de resultados e definição de como atuar coletivamente.

O Plano Estratégico 2020/2025 contempla previsões que poderão contribuir para a adequação dessa realidade. São exemplos: o estabelecimento de estratégias de comunicação; treinamento das chefias das Procuradorias Especializadas para a elaboração dos Planos de Trabalho; formulação dos indicadores de desempenho estratégico; a capacitação de 100% do nível estratégico e tático-operacional em liderança, gestão de projetos e gestão de riscos; a integração e racionalização dos processos de trabalho; busca de melhoria das relações institucionais e governamentais; aperfeiçoamento de rotina de atuação do contencioso de massa; uso de inteligência artificial; estreitamento das relações com os órgãos e entidades públicos relacionados com a Procuradoria-Geral e construção de agenda compartilhada de desafios públicos entre a Procuradoria-Geral e o Governo.

Especificamente quanto à redução da litigiosidade, há previsão de elaboração de projeto de lei dispendo sobre as condições para celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, no âmbito da Procuradoria-Geral, para extinguir ou prevenir litígios; implantação, no âmbito das Especializadas, de núcleos de negociação permanente; celebração de acordos por adesão em demandas repetitivas; realização de mutirões de consensualidade e capacitação permanente em cursos com temática “solução consensual de conflitos”.

A condução de tais estratégias, se feita de forma a neutralizar as circunstâncias que embarreiram a realização do trabalho de forma mais gerencial e menos burocrática dentro da PGDF, poderá promover a passagem de uma “cultura do esforço”, voltada essencialmente para o cumprimento de prazos judiciais e condução formal de processos, para uma “cultura do resultado”, dirigida não apenas ao mero cumprimento de prazos, mas também à definição de estratégias, em busca de efetividade (WATANABE, 2013).

3.3.2 ENTREVISTAS, CONVERSAS INFORMAIS E OBSERVAÇÃO DIRETA

No referencial teórico, demonstrei que são pressupostos básicos para a criação de um ambiente inovador e incentivador de mudanças os aspectos da comunicação, motivação, estímulo à criatividade, redução dos conflitos interpessoais e sistema de recompensas (NETTO MACHADO, 2004). Partindo dessa referência, iniciei conversas e entrevistas com membros da

organização em estudo (baseadas no roteiro do Anexo 2), a fim de verificar como tais aspectos são conduzidos e explorados internamente.

As conversas e entrevistas gravitaram em torno de 15 questões que serviram de roteiro semiestruturado. Foram ouvidos 50 procuradores dentre os 153 que estão em atividade. Do quadro total, 22 membros ocupam cargos de chefia internamente e 11 cargos de chefias nas secretarias de Estado e não foram ouvidos prioritariamente, pelas razões expostas linhas atrás. Assim, em torno de 40% dos procuradores da amostra selecionada foram ouvidos. Dos quinze tópicos, oito foram abordados de forma semelhante por mais de 90% dos participantes, indicando que o sentimento do grupo a respeito dos temas é convergente: motivação para trabalhar por mudanças institucionais, interação entre os membros do grupo e realização conjunta de trabalhos, surgimento e possibilidade de implementar ideias novas, reconhecimento do trabalho, capacidade motivacional e de gestão das lideranças, comunicação com o meio interno e externo, integração entre os setores consultivo e contencioso.

O objetivo da pesquisa sob perspectiva etnometodológica é analisar o discurso, os relatos do grupo social, a fim de identificar suas práticas cotidianas e sentimentos comuns (BISPO e GODOY, 2012). Assim, a respeito desses oito tópicos, selecionei os relatos mais incisivos e que incitam melhores *insights* no estudo da organização pesquisada, bem como a análise do grupo no contexto delimitado por meio da utilização dos cinco critérios etnometodológicos de análise dos dados colhidos na pesquisa sobre o conjunto de atividades do grupo (realização, indicialidade, reflexividade, relatabilidade e noção de membro).

Foi possível extrair que é comum um sentimento de pertencimento à organização, de orgulho dos membros por fazerem parte dos quadros do órgão, assim como boa vontade e preocupação com o seu fortalecimento. Contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional, como bem ilustram a seguintes falas:

Entrevistado A: “Eu me sinto motivado a realizar meu trabalho, porque sou vocacionado para o cargo, acredito no que faço e tenho espírito público, de servidor. Mas não me sinto motivado a buscar mudanças em prol da instituição, pois não vejo espírito de corpo.”

Entrevistado B: “Sim porque gosto do meu trabalho, tenho esse perfil de buscar mudanças para melhorar, mas não há encorajamento para a gente apresentar sugestões, ideias. A depender da situação, alguma proposta até pode ter acolhimento.”

O surgimento de novas ideias é observado com alguma frequência no meio pesquisado, no entanto, a diminuição do contato entre os membros da organização entre si, e entre esses e as lideranças, decorrente da introdução do Processo Judicial Eletrônico – PJE, do Sistema de Automação da Justiça – SAJ e utilização de meios eletrônicos de comunicação, foram

citados, por membros com diferentes tempos de serviço no órgão, como fator de inibição ao surgimento de novas ideias e integração entre os membros:

Entrevistado C: "... depois do SAJ não existe espaço de compartilhamento de ideias, mesmo no zap é limitado, falta interação pessoal."¹⁸

Entrevistado D: "Quando trabalhávamos nas instalações da PGDF era muito comum ouvir novas e, por vezes, excelentes ideias de colegas durante o serviço. Agora que trabalhamos à distância, já não as ouço."

No âmbito da PGDF, o SAJ veio, então, na esteira dessa inovação introduzida pelo Judiciário, para substituir os processos internos, por meio dos quais as principais peças dos processos judiciais (intimações, petições, decisões etc.) eram reproduzidas, como uma espécie de dossiê de cada processo judicial. O sistema também permite o acesso aos documentos oriundos da comunicação com os demais órgãos da Administração Pública. Assim, a possibilidade de acesso remoto a esses documentos reduz bastante a necessidade de comparecimento presencial à PGDF, pois viabiliza, mesmo que não oficialmente, a prática do *home office*, sendo essa a razão da relatada diminuição do contato entre os membros da organização.

Ademais, não há sentimento de que seja profícua a tentativa de implementação de mudanças, pois não há meios, processos, caminhos institucionais, de abrir discussão de forma transparente, com alcance de todos os interessados, caso as lideranças imediatas não se interessem. Tal percepção foi externada por membros com variados tempos de serviço; selecionei as seguintes falas (procuradores com 3 a 21 anos no órgão):

Entrevistado E: "Continuo tendo ideias, mas não sinto mais vontade de externar... acham que alguém na hierarquia deve tocar, um novato tem que achar alguém com mais tempo na casa, mas antes disso normalmente há rejeição, dizem 'sempre foi assim'."

Entrevistado F: "Trabalhei na AGU antes de vir para a PGDF, lá havia uma organização melhor do serviço, mais especialização... por exemplo, no meu setor, inquérito civil público deveria ser acompanhado pelo consultivo – mas eu nunca dei essa ideia porque não quero ser o chato, não sei se o chefe levaria para a alta administração e se o esforço seria frutífero."

Entrevistado B: "Há um comportamento de resistência a mudanças, como é normal no ser humano, mas acho que a maioria das pessoas aceita a estrutura de poder e prefere não questionar, não falar... Você já viu o filme 'O poço'?... em que a comida não chega aos andares de baixo... eu sinto como se fosse assim."

¹⁸ Nesse ponto, é importante explicar que o Sistema de Automação da Justiça – SAJ é o sistema interno de acompanhamento processual adquirido pela PGDF em decorrência da utilização do Processo Judicial Eletrônico - PJE pelo Poder Judiciário. O PJE possibilitou a autuação processual por meio digital, reduzindo drasticamente a existência de processos físicos e, conseqüentemente, a necessidade de deslocamento pessoal dos advogados aos fóruns, pois o acompanhamento (recebimento de intimações e apresentação de petições) das ações judiciais é feito basicamente por acesso remoto desse sistema.

Entrevistado G: “Hoje no meu setor, que é bastante especializado, sim, temos muitas ideias e trabalhamos junto, a chefia acompanha bem, mas em relação geral me parece que pouca gente leva proposições. Acho que falta um canal institucional para receber proposições de baixo para cima. Mas só virtual não vai funcionar, a chefia tem que pensar em mecanismos de participação, não apenas participação meramente formal por meio de *e-mail* e *zap*.”

Entrevistado C: “Ideias até ocorrem, mas hoje não há espaço para diálogo por causa do sistema eletrônico e a chefia nem sempre está com energia focada nisso, está mais focada no trabalho do dia a dia.”

Entrevistado H: “Ainda assim surgem novas ideias, mas a sensação é que não escutam, os chefes diretos até escutam mais, mas a hierarquia atrapalha implementação. Em parte, por desinteresse, mas também muita coisa esbarra nas secretarias, estrutura do governo.”

Nesse ponto, percebe-se que a organização tem funcionado de forma marcadamente pautada pelo paradigma hierárquico, com tendência à centralização e sem incentivo ao diálogo com os demais membros. Consoante exposto no Capítulo I, a comunicação precisa receber adequada atenção de lideranças que tentem motivar os membros da organização a atuarem de maneira mais dinâmica, proativa, inovadora e estratégica (ABRANCHES, 1977; NETTO MACHADO, 2004; BERGUE, 2010; CURVELLO, 2008).

A gestão estratégica do serviço também é prejudicada pela comunicação falha. A ausência de reuniões periódicas, para troca de ideias, análise de erros e acertos, discussão de questões jurídicas em conjunto para a definição de atuação uniforme, cria uma cultura de realização individual do trabalho. Em vez de um trabalho uniforme e estratégico, o comum é que seja pulverizado, tirante nos casos em que o processo é classificado como estratégico pelas chefias ou quando se identifica, normalmente por solicitação dos gestores ou imprensa, a relevância da questão.

Das entrevistas, conversas informais e observação direta, foi possível extrair que uma gestão mais estratégica, hoje, depende do perfil de quem ocupa o cargo de chefia; é possível identificar que há setores mais organizados nesse sentido e outros menos. Por outro lado, a ausência de definição normativa sobre atribuições estratégicas dos chefes de cada procuradoria especializada pode contribuir para a resistência dos demais membros quando se adota esse modelo de atuação, conforme se extrai das seguintes falas:

Entrevistado G: “... eu vejo que tem alguma resistência interna, pois muitos procuradores preferem continuar trabalhando individualmente, essa forma de trabalhar meio que já se arraigou.”

Entrevistado I: “Nem sempre é fácil para um chefe uniformizar a atuação, muitos procuradores reclamam de violação à independência técnica, é muito comum ouvir isso... então, dependendo de como for, para o chefe também é muito difícil trabalhar, tentar fazer um trabalho mais estratégico, mais coletivo.”

É possível perceber que, a organização é bastante guiada pelo sentimento de coleguismo, com trocas constantes de minutas de peças processuais entre os membros de cada setor, disponibilidade para tirar dúvidas e outras formas de colaboração. Há abertura para trabalhos em equipe, coletivos, o que acaba por criar uma atuação mais uniforme, mas isso não é explorado de forma institucional:

Entrevistado H: “É do humano: algumas pessoas criam as teses e outras copiam. Não é errado, mas há falta de coordenação. Às vezes já se sabe que vai (*sic*) chegar um monte de ações, aí cada um faz seus modelos e estratégia processual, com o tempo os modelos são disponibilizados entre todos, mas o trabalho é difuso, solto, há distância entre quem trabalha nos Tribunais Superiores e na base, não há integração nem profilaxia.”

Entrevistado J: “Quem trabalha melhor acaba recebendo mais trabalho, mandam as ações diferentes para quem costuma criar as teses, isso desincentiva um pouco... deveria ter uma distribuição mais transparente das ações, uma forma de isso não acontecer, as teses serem criação mais conjunta.”

Acerca da interação com o meio externo, há membros preocupados em fazer uma interlocução melhor com os gestores, no intuito de melhorar a defesa judicial e, em alguns casos, de solucionar os problemas públicos geradores das ações, porém, a falta de apoio administrativo e necessidade prioritária de cumprir todos os prazos prejudica esse tipo de atuação. A falta de responsividade dos gestores também foi citada nas conversas como um fator de desincentivo a uma atuação mais orientada à correção de irregularidades que geram a judicialização:

Entrevistado K: “Sim, eu procuro conversar com os gestores quando é preciso para entender melhor o caso. Em alguns setores, como na Promai¹⁹, os processos são mais vivos então é uma necessidade mesmo, mas ficava mais a cargo do chefe —até porque são muitos prazos para cumprir.”

Entrevistado G: “Sim, acho importante essa comunicação e deveria ser desenvolvido. Em relação aos parceiros externos, tem que haver um mecanismo institucional, é difícil para quem está na ponta criar uma relação de confiança com o gestor e é preciso ter essa relação de confiança.”

Entrevistado C: “A tradição é que a PGDF trabalhe de forma isolada...O perfil do advogado é de litigar, é o que se aprende nas faculdades, então esse diálogo depende, hoje, do perfil do procurador. E são muitos prazos, pouco apoio administrativo, acaba que quando precisa essa função fica com o chefe.”

Sobre reconhecimento no seio do grupo social, ele existe, sente-se que é compensador realizar trabalhos além do quanto ordinariamente a função exige, porém, esse sentimento também decorre da vocação à advocacia e serviço público. A organização carece de meios mais contundentes, mais objetivos de reconhecimento institucional e estímulo aos membros que se destacam em suas funções. Apenas há, institucionalmente, a figura do “elogio

¹⁹ Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Fundiário e Urbanístico

formal”, o qual concede pontos em processo de promoção por merecimento. Contudo, tal mecanismo é eminentemente subjetivo, utilizado a depender do perfil do ocupante do cargo de chefia, não sendo fonte de inspiração e satisfação bastantes aos membros do grupo. Segundo Olson (2015):

Os incentivos econômicos não são, com certeza, os únicos incentivos possíveis. As pessoas algumas vezes sentem-se motivadas também por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico. A possibilidade de que, num caso em que não haja nenhum incentivo econômico para que um indivíduo contribua para a realização de um interesse grupal, possa haver, contudo, um incentivo social para que ele dê sua contribuição, deve ser considerada (OLSON, 2015, p. 72).

Nas falas analisadas, mencionou-se o “elogio formal”, tal qual como previsto hoje, ser um modo “ultrapassado” de dar reconhecimento, assim como demonstração de incômodo diante da possibilidade de uso para beneficiar pessoas de relações pessoais mais íntimas, já que não tem qualquer critério objetivo. Sobre isso, um procurador com 9 anos na organização, já agraciado com vários elogios formais, externou interessante *insight*:

Entrevistado L: “Incentivos simbólicos são até mais autênticos porque afasta qualquer ideia de uma instrumentalização em favor de alguém, é um reconhecimento sincero. Isso até poderia facilitar a utilização, para que os elogios passassem a ser algo mais comum, de verdadeiro estímulo, sem possibilidade de outra conotação, ser mais adequado, alguma coisa nesse sentido...”

Da mesma forma, há reclamos por melhorias na comunicação interna institucional, que é basicamente feita por meio do portal corporativo e divulgação do Boletim Interno pelo aplicativo *Whatsapp*, utilizando apenas a linguagem escrita. Segundo os membros ouvidos, as informações são divulgadas de forma transparente, no entanto, comumente as mensagens não têm alcance máximo:

Entrevistado L: “A comunicação institucional está falha, muito concentrada em textos, nem sempre a divulgação de informações de interesse tem a amplitude necessária, veja a compra de computadores... foi feita inicialmente para quem pediu primeiro, quem não viu a informação no dia ou estava de férias, licença, ficou sem saber...”

Entrevistado E: “A comunicação poderia ser mais ágil, texto em boletim interno é coisa de quartel. Os computadores foram comprados e a informação saiu no boletim interno, coisa do século passado, ninguém lê boletim interno todo dia! não há estímulo visual, auditivo, no Séc. 21 deveria ter, a mensagem tem que alcançar, não só ser transmitida.”

A grande quantidade de informação a ser captada por todos os indivíduos na atualidade, não só na vida profissional, tem sido objeto de estudos desde que se tornou um fenômeno massivo, em razão dos problemas que dela advém²⁰. Por conseguinte, iniciativas de

²⁰Nos anos 90 torna-se um problema grave, particularmente no mundo dos negócios, com a influência cada vez maior de novas tecnologias de informação e comunicação: celulares, palms etc; e particularmente a Internet provendo correio eletrônico, chats e Web (...) Pesquisa da Reuters (Bird 1997) junto a gerentes revelou que a sobrecarga informacional, para dois terços deles, tinha causado perda de satisfação no trabalho e comprometido suas relações pessoais. Quase a metade acreditava que decisões importantes tinham sido atrasadas e afetadas de forma adversa pelo excesso de informação (TERRA e BAX, 2003, p. 38).

gestão de comunicação, conhecimento e informação devem ser pensadas levando em consideração esse reclamo, pois a forma como se dá a comunicação no seio organizacional condiciona as possibilidades de desempenho, o nível de efetividade, sua viabilidade, seu êxito ou seu fracasso (CURVELLO, 2008).

3.3.3 ANÁLISE ETNOMETODOLÓGICA DAS PRÁTICAS E AMBIENTE ORGANIZACIONAL

Da análise dos dados obtidos por entrevistas, análise de documentos produzidos na organização, conversas informais e observação direta das práticas e interação dos membros do órgão, faço o seguinte resumo esquemático, para melhor visualização dos resultados conforme os cinco conceitos complementares utilizados na abordagem etnometodológica:

Quadro 1 - Análise dos dados segundo os critérios etnometodológicos

Critérios	Descrição	Análise
Realização	Identificação de práticas compartilhadas pelo grupo no contexto em análise	Há membros preocupados em fazer uma boa interlocução com os gestores, no intuito de melhorar a defesa judicial e, em alguns casos, de solucionar os problemas públicos geradores das ações. Percebe-se que essa prática é importante para a organização; entende-se que é função das chefias fazer esse tipo de interlocução. Há o surgimento de ideias inovadoras no grupo, mas o ambiente organizacional apresenta fatores que inibem uma participação mais proativa.
Indicialidade	Observação da comunicação do grupo, a fim de identificar, pela linguagem, ideias compartilhadas	As expressões que mais chamam atenção no contexto deste estudo são “ausência de diálogo”, “trabalho individual”, o que aponta para a necessidade de melhora na comunicação interna.
Reflexividade	Efeitos das práticas identificadas e analisadas, quanto à ação e reação sobre seus membros	A falta de gestão estratégica, de apoio institucional e de responsividade dos gestores são identificados como fatores de desincentivo a uma atuação mais proativa orientada à melhoria da instituição e correção de irregularidades que geram a judicialização.

Relatabilidade	Concerne à forma como o grupo descreve suas atividades, uma	A falta de comunicação adequada, estrutura de trabalho, precariedade do sistema de informatização (SAJ) e necessidade prioritária de cumprir formalmente prazos e processos, gera uma cultura de realização mais individual do trabalho, sem atuação estratégica, em equipe. Fonte: Elaboração da autora.
----------------	---	--

Crítérios	Descrição	Análise
	“justificativa” de suas condutas.	
Noção de membro	O membro é aquele que se sente parte do grupo e não apenas como “estando” nele.	Existe um sentimento de pertencimento à organização, de orgulho dos membros por fazerem parte dos quadros do órgão, assim como boa vontade e preocupação com o seu fortalecimento. Contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional

4. ESTUDO DE PROPOSIÇÕES

Diante dos dados da pesquisa de campo e análise com base no método escolhido, que medidas de gestão podem ser adotadas para conduzir a cultura organizacional de forma à implementar uma cultura de gestão estratégica, por meio de processos de trabalhos nos moldes preconizados pela Portaria n. 483/2019?

Buscando conhecer processos de trabalho desenvolvidos pela Advocacia Geral da União, identifiquei práticas de atuação estratégica estabelecidas Procuradoria-Geral da União - PGU, por programa que tem por objetivo reduzir os litígios e aperfeiçoar a defesa judicial da União. O “Programa de Gestão por Resultados” baseia-se primordialmente pelo uso de indicadores métricos de êxito e sucumbência, os quais permitem a Gestão por Resultados com uso da jurimetria²¹, bem como na melhoria da comunicação interna. A PGU melhorou sua gestão interna depois da organização dos serviços a partir dessas bases. A gestão focada no “esforço” passou a ser focada no “resultado”, conforme explicado por Watanabe (2013):

A cultura anterior do esforço, que era predominante na PGU, acabava por ficar limitada à dimensão Operacional, em que a preocupação se voltava mais para o cumprimento dos muitos prazos judiciais e resolução de emergências não antevistas. Na cultura do esforço todas as atenções são sugadas para fazer o trabalho mais urgente sem a visão do médio e longo prazo. E o pior é que a cultura do esforço acaba por impregnar em geral a ideia de que as atividades executadas são um fim em si mesmas, ou seja, a atividade de fazer muitas petições e recursos passava a impressão de ser a única meta a ser atingida (WATANABE, 2013).

A gestão com base em dados e melhoria da comunicação interna – pela divulgação dos indicadores para todas as equipes, além da realização de reuniões e relatórios - proporcionaram a melhor definição de estratégias, *com foco na orientação*: atuação coordenada, teses jurídicas uniformes. Além disso, a “gestão por resultados” adotou como diretrizes a escolha adequada de líderes com perfil para a gestão estratégica do serviço e de um método de gestão também adequado. Segundo Watanabe (2013):

A escolha de chefias na PGU se fortaleceu na gestão da Dr^a Helia Bettero como Procuradora-Geral da União com a **adoção no procedimento de escolha da exigência de apresentação prévia de plano de gestão e entrevista com os candidatos. É importante destacar que a definição dos líderes significa não só selecionar novos ocupantes para os cargos de chefia**

²¹ “Jurimetria, área nova de conhecimento no Brasil que une o Direito à Estatística. O primeiro desafio da Jurimetria consiste em lidar com a complexidade do Direito, que precisa de uma prévia organização da informação em tabelas de assuntos, informações básicas de processos judiciais, movimentações processuais e atividades judiciais da PGU. A partir das informações estruturadas dessa forma, a Jurimetria encontra campo fértil para auxiliar na identificação dos problemas (decisões judiciais desfavoráveis) e indicar também onde os resultados são favoráveis (melhores práticas)” (WATANABE, 2013, p. 16).

como também decidir pela manutenção dos chefes que demonstram o perfil adequado na condução da organização, o que tem se consolidado na gestão do Dr. Paulo Henrique Kuhn.

A terceira escolha essencial reside na adoção de um método de gestão adequado a uma organização de natureza pública e que esteja atualizado com o que é feito de melhor em gestão como proposto pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) com as adequações necessárias à realidade da PGU (WATANABE, 2013, p. 20-21, grifo meu)

Do exemplo analisado, ressei que a classificação das ações por assunto e objeto afigura-se essencial e prioritária para qualquer atuação estratégica voltada à organização racional do serviço de advocacia pública sob qualquer aspecto, pois se trata de serviço que administra enorme quantidade de demandas. Na mesma senda, também é prioritária concomitantemente a organização do serviço por meio do uso de indicadores de êxito e sucumbência, melhorar a comunicação interna dos membros da organização entre si e, mais ainda, com as lideranças.

Os problemas mais referidos pelos procuradores, pincelados à luz do critério etnometodológico da indicialidade, falam sobre “atuação individual”, “falta de coordenação estratégica”, “diálogo deficiente” e “comunicação eminentemente escrita”. Há carência de contato e diálogo com as chefias. Não há reuniões periódicas para discussão de ideias, dúvidas, condução do trabalho em equipe, ou uso de outras técnicas de comunicação organizacional interna.

A falta de contato e diálogo entre os membros da organização tem prejudicado o sentimento de coesão e pertencimento. Consoante mostra o referencial teórico utilizado na pesquisa, a comunicação interna falha, esporádica, prejudica a motivação do grupo e, conseqüentemente, não incentiva uma atuação proativa e inovadora²².

A comunicação pela palavra escrita, por meio de e-mails e mensagens via *whatsapp*, embora útil, não é completa como a comunicação por meio da voz e contato visual; assim como na vida pessoal, na vida profissional o contato humano é importante para estreitar as relações e para facilitar os entendimentos. Não é incomum o enfrentamento de problemas causados pelos chamados “ruídos” na comunicação somente escrita.

A troca de experiências, a análise coletiva de erros e acertos, a definição conjunta de estratégias, é essencial para que o ambiente organizacional se renove, para que novas ideias surjam e, primordialmente, para que os membros do grupo se sintam parte da organização, motivados em busca de algo maior. Segundo Zemor *apud* Curvello (2008):

²² Conforme explica Watanabe (2013): “O processo de comunicação adequado da Gestão por Resultados tem possibilitado o seu desenvolvimento, na medida em que permite a divulgação das informações, oportuniza envolver toda a equipe de Advogados da União e Servidores Administrativos além de garantir o estabelecimento de *feedback* construtivo. Os meios de comunicação utilizados são a Matriz de Indicadores divulgadas por mensagens eletrônicas, as Reuniões de Trabalho da PGU que antecedem os Seminários Regionais, o Relatório de Três Gerações, as reuniões do Colégio de Procuradores Regionais e as reuniões por videoconferência de Coordenação Temática (WATANABE, 2013, p. 28, grifo meu).”

Para conduzir a política de um serviço público, mobilizar sua estrutura, assegurar a informação e a formação de pessoal, seu atendimento e o diálogo interno e contribuir para a formação permanente, **a comunicação interna tem por base a identidade. Sua função primeira é de ouvir. Hoje em dia existem novas e variadas técnicas de trabalhar com o público interno, que vão desde sondagens, estudos qualitativos, reuniões, debates alimentados por relatórios, apresentação de proposições até difusão de entrevistas filmadas com membros do pessoal, além dos canais mais tradicionais.** Enfim, a comunicação interna tem também por objetivo se preocupar em fazer com que os membros de uma instituição sejam na medida do possível, os primeiros informados e tomem conhecimento do que está ocorrendo no órgão dentro dele mesmo e não por fontes externas (ZEMOR apud CURVELLO, 2008, p. 5-6, grifo meu).

Analisando o meio pelo critério etnometodológico da “noção de membro”, pode-se dizer que existe um sentimento de pertencimento à organização, contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional. Essa constatação não é auspiciosa para a organização, pois a conexão entre seus membros é fator essencial à mobilização coletiva.

Também com base na experiência da AGU, reforçada pelo referencial teórico utilizado (ABRANCHES, 1977; BERGUE, 2010), as chefias devem ter perfil de liderança, ser escolhidas, além da capacidade técnico-jurídica, com foco na capacidade de gerenciar o serviço e, mais do que tudo, devem receber treinamento para a função. Uma parceria entre a PGDF e a Escola de Governo do Distrito Federal poderia suprir essa necessidade de forma mais constante. Tais medidas proporcionarão às chefias melhores condições de gestarem planos de trabalho de forma estratégica, como parte fundamental de suas atribuições, que devem estar claramente previstas em ato interno.

Com efeito, o esforço para progresso da comunicação interna, bem como a disponibilização de recursos de tecnologia da informação para organização do serviço, não se afiguram bastantes para a mudança da cultura organizacional (cujo contorno hoje é marcadamente individualista e descoordenado), com a criação de ambiente motivador, organizado em equipes de forma estratégica, se reuniões e outras formas de comunicação interna forem mal conduzidas ou realizadas *pro forma*, pelo despreparo das lideranças para a função.

A ausência de práticas pautadas por atuação estratégica pelas lideranças tem como efeito a geração de desincentivo ao grupo, conforme analisado nos relatos colhidos, por meio do critério etnometodológico da reflexividade. Assim, adoção de medidas tendentes a corrigir as deficiências hoje existentes na organização são imprescindíveis para a implementação de uma cultura de atuação estratégica, pautada pela busca de resultados aferíveis e não paneas na cultura do esforço.

Quadro 2 - Síntese das propostas

Proposta	Descrição
<p>1. 1. Comunicação interna</p>	<p>Previsão dentre as atribuições das chefias: realização de reuniões periódicas com a equipe e uso de outras ferramentas de comunicação; uniformização de atuação; estipulação de defesa mínima; organização do serviço e definição de estratégias pelo uso dos dados fornecidos pelo Sistema de Automação da Justiça – SAJ e outras formas possíveis de levantamento de indicadores; identificação de demandas de massa para início de diálogo com os gestores; apresentação periódica de relatórios.</p>
<p>2. Lideranças</p>	<p>Definição dos líderes pela adoção no procedimento de escolha das chefias, da exigência de apresentação prévia de proposta de gestão e entrevista com os candidatos que indicarem interesse. Fornecimento e exigência de participação em treinamento às lideranças por meio de parceria com a Escola de Governo do Distrito Federal ou outro meio viável.</p>
<p>3. 3. Matriz de indicadores</p>	<p>Utilização de recursos de tecnologia da informação para a classificação das demandas por assunto e construção de indicadores de êxito e sucumbência, para análises de jurimetria.</p>

Fonte: Elaboração da autora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura social influencia a cultura organizacional, razão pela qual é importante conhecer a história das organizações públicas, assim como seus caracteres, com o fito de gerenciar mudanças nos contextos organizacionais. Da utilização do referencial teórico na análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, ressaí que o ambiente organizacional estudado é pautado pela “cultura do esforço” e não pela “cultura do resultado”, porque o trabalho ainda é marcado pelo modelo burocrático, com ausência de gestão estratégica, sendo realizado eminentemente de forma individual, pulverizada, sem coordenação de equipes com comunicação adequada e foco em atuação uniforme.

Desse contexto, concluo que a implementação de mecanismos de análise de indicadores de êxito e sucumbência, bem como de comunicação interna no ambiente organizacional são essenciais para o gerenciamento da cultura organizacional em busca de atuação estratégica com foco no resultado.

A ausência de práticas pautadas por atuação estratégica pelas lideranças tem como efeito a geração de desincentivo ao grupo, conforme analisado nos relatos colhidos, por meio do critério etnometodológico da reflexividade. Baseado no Programa de Gestão por Resultados da AGU, a utilização de tecnologia da informação para obtenção de indicadores e análises jurimétricas viabiliza a organização estratégica do serviço com foco na orientação e resultados, tendo o condão de criar espírito de equipe no grupo, minimizando o contorno individual e passivo que perpassa a cultura da organização hodiernamente, conforme abundantemente relatado pelos membros do grupo ouvidos. A escolha dos líderes também deve ser feita de forma não personalista, com base em análise mais objetiva possível.

Concernente às limitações encontradas durante a pesquisa, percebi que muitos membros do grupo evitaram contribuir com conversas sobre o tema abordado e com a entrevista solicitada, mesmo diante da garantia de sigilo que me cabe manter devido ao compromisso acadêmico. Soma-se a isso, o fato de que a pesquisa de campo fora iniciada exatamente quando os primeiros casos de Covid-19 eclodiram no Distrito Federal, com o fechamento de escolas, comércio e órgãos públicos. Assim, o contato com os membros do grupo restou prejudicado, bem como a interação proporcionada pelo encontro presencial, o que pode ter contribuído para ocorrência de menos *insights* pelos participantes.

Tenho, ao cabo, que essas proposições de gestão, moldadas a partir do exemplo da instituição-irmã sondada (AGU) e referencial teórico estudado, são ferramentas aptas ao gerenciamento da cultura organizacional que permeia o grupo estudado, pois medidas de gerenciamento das práticas inibidoras de mudança no *status quo* acarretam mudanças culturais

e vice-versa, sendo salutar para a concretização das ideias-guias erigidas na Portaria/PGDF n. 483/2019.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Estratégia teórico-metodológica de investigação comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 11, n. 4, p. 11- 23, 1977.

BERGUE, Sandro Trescastro. Cultura e mudança organizacional. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2010.

BISPO, Marcelo de Souza et al. **O processo de aprendizagem coletiva e o uso da tecnologia em agências de viagens: contribuições dos estudos baseados em prática e da etnometodologia**. 2011. Tese de doutorado.

BISPO, Marcelo de Souza; GODOY, Arilda Schmidt. A etnometodologia enquanto caminho teórico-metodológico para investigação da aprendizagem nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 5, p. 684-704, 2012.

BISPO, Marcelo de Souza; GODOY, Arilda Schmidt. Etnometodologia: uma proposta para pesquisa em estudos organizacionais. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 12, n. 2, p. 108-135, 2014.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, 2000.

COULON, Alain. **La Etnometodología**. 3ª ed. Espanha: editora Catedra, 2005.

CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão *interna* da comunicação pública, In: **XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Natal – RN, 2 a 6 de setembro de 2008.

HOFSTEDE, Geert. Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. **Online readings in psychology and culture**, v. 2, n. 1, p. 8, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil/

LACERDA, Daniel Pacheco. Cultura organizacional: sinergias e alergias entre Hofstede e Trompenaars. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1285-1301, 2011.

MACHADO, Denise Del Prá Netto. **Inovação e cultura organizacional: um estudo dos elementos culturais que fazem parte de um ambiente inovador**. 2004. Tese de Doutorado.

MOTTA, Paulo Roberto. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 11, n. 4, p. 33-40, 1977.

OLSON, MANCUS. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENGE, Peter M. A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende. 26ª edição, 2010, Rio de Janeiro: Editora Best Seller.

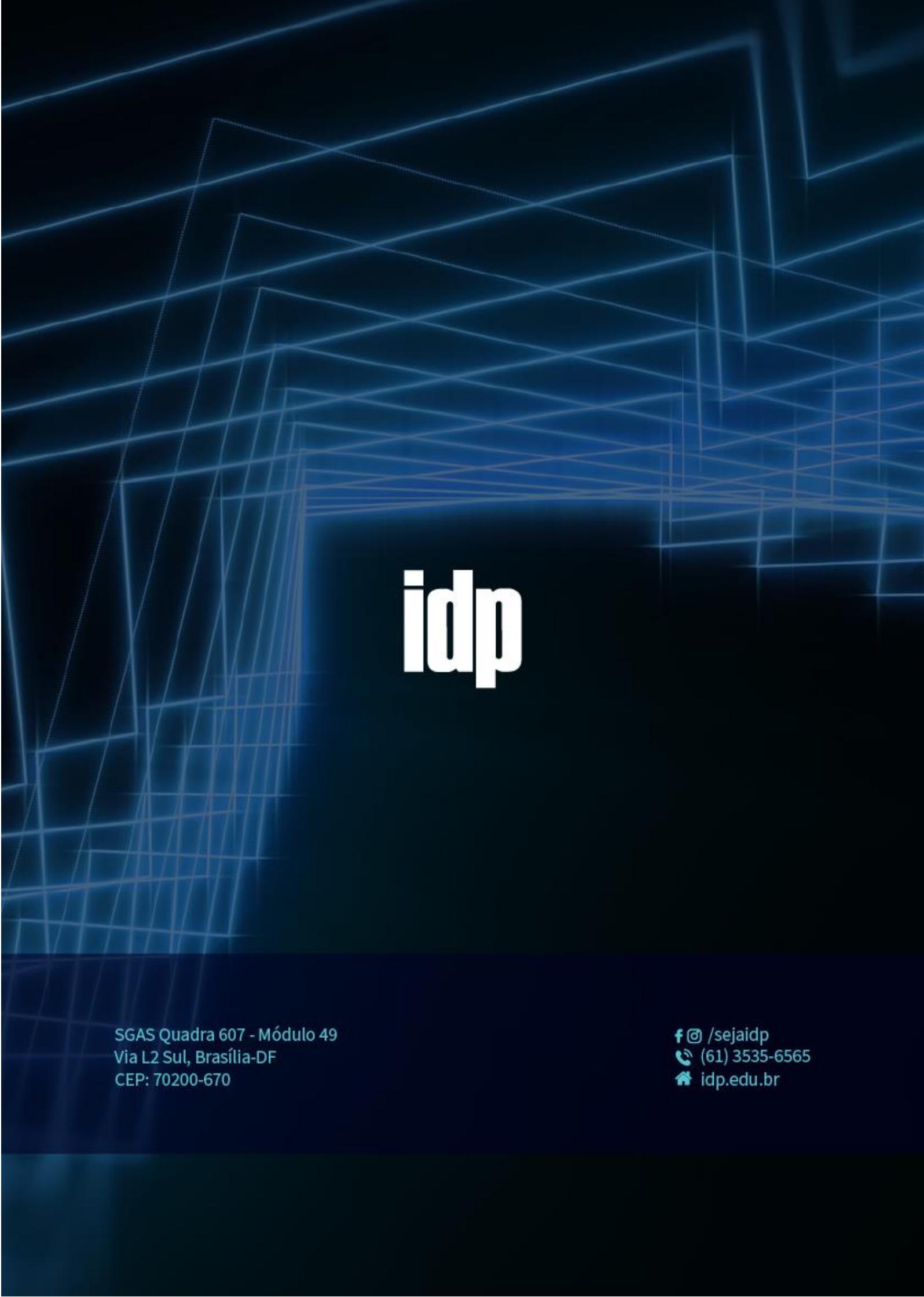
SILVA, Lindomar Pinto da; FADUL, Élvia. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 4, p. 651-669, 2010.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Cultura e organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 113-129, 1996.

TERRA, Jose Cláudio; BAX, Marcello Peixoto. Portais corporativos: instrumento de gestão de informação e de conhecimento. **A Gestão da Informação e do Conhecimento**, v. 1, p. 33-53, 2003.

VAITSMAN, Jeni. Cultura de organizações públicas de saúde: notas sobre a construção de um objeto. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 847-850, 2000.

WATANABE, Eduardo. ARTIGO INSTITUCIONAL—A GESTÃO POR RESULTADOS DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Revista da AGU**, v. 12, n. 38, 2013.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br