



**COPPE/UFRJ**

O CONCEITO DE GOVERNANÇA COMO CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DAS  
TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Joana Braconi da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Rogerio de Aragão Bastos do Valle

Rio de Janeiro

Abril de 2010

O CONCEITO DE GOVERNANÇA COMO CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DAS  
TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Joana Braconi da Silva

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO  
LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA  
(COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE  
DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

---

Prof. Rogerio de Aragão Bastos do Valle, D.Sc.

---

Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D.Sc.

---

Prof. Joaquim Rubens Fontes Filho, Dr. em Administração

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

ABRIL DE 2010

Silva, Joana Braconi da

O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais/ Joana Braconi da Silva. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

XI, 138 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Rogerio de Aragão Bastos do Valle

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2010.

Referencias Bibliográficas: p. 132-138.

1. Governança. 2. Teoria Organizacional. 3. Organizações. I. Valle, Rogerio de Aragão Bastos do. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

***"Fazer qualquer coisa completa, inteira, seja boa ou seja má - e, se nunca é inteiramente boa, muitas vezes não é inteiramente má - sim, fazer uma coisa completa causa-me, talvez, mais inveja do que outro qualquer sentimento. É como um filho; é imperfeita como todo o ente humano, mas é nossa como os filhos são."***

***Bernardo Soares (Fernando Pessoa) no Livro do  
Desassossego***

---

## **Agradecimentos**

Ao Professor Rogério Valle, por tantos ensinamentos e por toda confiança durante todo o tempo do Mestrado.

Aos professores Joaquim Rubens e Marcos Cavalcanti, por aceitarem o convite para estarem na banca e pelas contribuições.

A todos do SAGE, especialmente Soyla e Juliano, por todos os pequenos e grandes favores, sempre com tanto carinho.

A Marília Magarão, por todas as conversas e aprendizados ao longo do tempo, inclusive aqueles que eu demorava a conseguir compreender.

A Paula, pelas contribuições no tema e pelas palavras de tranquilidade quando necessário.

A Sandrine, pela parceria de algum tempo, que se estende da governança à amizade.

A Clarice, pela ajuda precisa na hora em que eu precisava, sempre com tanto humor e boa vontade.

A Camila, pela paciência e pela falta dela, que me motivou em vários momentos.

A Eliane, Vânia e Luiz, por todo o incentivo desde o começo e por compartilharem também essa alegria.

Ao meu pai, por todas as tentativas de compreensão.

A minha mãe, pelo amor de sempre e também agora.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

## O CONCEITO DE GOVERNANÇA COMO CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Joana Braconi da Silva

Abril/2010

Orientador: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho desenvolve um conceito de governança aplicado à teoria organizacional. Para isso, explora as transformações nas organizações, de modo a identificar as dimensões que precisam ser incorporadas à teoria. Além disso, estuda as aplicações políticas e econômicas para o termo governança de forma a contribuir na definição do conceito no campo da teoria organizacional. Com base então nas transformações organizacionais, nas limitações identificadas nos modelos de gestão existentes e nas outras aplicações do termo, define-se o conceito de governança e os mecanismos de coordenação que o compõe.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE CONCEPT OF GOVERNANCE AS A CONTRIBUTION TO  
ORGANIZATIONAL TRANSFORMATION ANALYSIS

Joana Braconi da Silva

April/2010

Advisor: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Department: Production Engineering

This work develops a concept of governance applied to organizational theory. For this, it looks into the transformations that organizations have gone through, so the dimensions that have to be incorporated to the theory are identified. Furthermore, it studies the political and economic applications for the term governance to contribute in defining the concept in the field of organizational theory. Based then on the organizational changes, the limitations identified in existing models of management and in the other applications of the term, it defines the concept of governance and the coordination mechanisms that compose it.

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
Justificativa .....	1
Definição do tema e problema da pesquisa.....	3
Objetivos .....	3
Objetivo geral .....	3
Objetivos específicos.....	4
Delimitação do tema a ser pesquisado.....	4
Estrutura da dissertação e apresentação da pesquisa .....	5
Metodologia.....	6
CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES .....	7
1.1 O surgimento da gestão.....	8
1.2 A evolução da gestão .....	13
1.2.1 Perspectivas de abordagem .....	13
1.2.2 A abordagem estratégica.....	15
1.2.3 A abordagem estrutural .....	19
1.2.4 Os papéis gerenciais .....	29
1.3 As tendências na gestão das organizações.....	39
1.3.1 As novas abordagens estratégicas .....	40
1.3.2 As novas formas organizacionais .....	44
1.3.3 Novos papéis gerenciais.....	46
CAPÍTULO 2 - CONCEITOS DE GOVERNANÇA.....	55
2.1 Os conceitos e origens da governança .....	55
2.2 A abordagem da ciência política .....	58
2.2.1 A governança na administração pública e políticas públicas.....	58
2.2.2 A governança nas Relações Internacionais .....	66
2.2.3 A governança na política comparada.....	70
2.2.4 Um sumário da abordagem na ciência política .....	75
2.3 A abordagem da economia institucional .....	79

CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA COMO AMPLIAÇÃO DA GESTÃO .....	85
3.1 As perspectivas para as organizações.....	86
3.2 Os limites da gestão .....	89
3.2.1 Modelos de gestão .....	90
3.2.2 Gerindo dualidades em um ambiente de maior complexidade .....	92
3.2.3 Redes .....	94
3.3 Utilizações do termo governança no campo da teoria organizacional.....	102
3.3.1 Integração Global – o conceito de governança da cadeia de valor global	102
3.3.2 Visão por processos - o conceito de governança de processos.....	107
3.3.3 O conceito de Governança Corporativa .....	113
3.4 Construindo um conceito de governança no campo da teoria organizacional	120
3.4.1 A partir dos conceitos já existentes de governança .....	121
3.4.2 A partir do conceito de rede.....	123
3.4.3 O conceito de governança nas organizações .....	125
3.4.4 A governança na prática: os mecanismos de coordenação .....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132

## Lista de figuras

Figura 1 - Estrutura da dissertação (Fonte: a autora).....	5
Figura 2 – Estrutura do Capítulo (Fonte: a autora).....	8
Figura 3 - Marcos históricos da estratégia nas empresas (ZACCARELLI, 1995) .....	16
Figura 4 – Modelo básico da escola de <i>design</i> (MINTZBERG <i>ET AL.</i> , 1998).....	18
Figura 5 – Perspectivas teóricas sobre <i>design</i> organizacional 1950-2000 (PETTIGREW e FENTON, 2000).....	21
Figura 6 - Estrutura Hierárquica da Moderna Empresa Comercial (CHANDLER, 1977) .....	23
Figura 7 - Estrutura organizacional (MINTZBERG, 1989) .....	27
Figura 8 - Ajuste Mútuo (MINTZBERG, 1993).....	33
Figura 9 - Supervisão Direta (MINTZBERG, 1993) .....	33
Figura 10 – Padronização (MINTZBERG, 1993).....	34
Figura 11 – Um novo modelo organizacional (Adaptado de BARTLETT e GHOSHAL, 1993) .....	54
Figura 12 – Estrutura do Capítulo (Fonte: a autora).....	55
Figura 13 - Cadeia de governança parlamentar (KJÆR, 2004).....	62
Figura 14 – O escopo das funções do Estado (FUKUYAMA, 2005).....	72
Figura 15 – Estatidade e eficiência (FUKUYAMA, 2005) .....	73
Figura 16 - Um esquema em camadas para o estudo da organização econômica (WILLIAMSON, 1996).....	83
Figura 17 - Construindo o conceito de governança (Fonte: a autora).....	86
Figura 18 - Dimensões organizacionais: a nova lógica das organizações (GALBRAITH <i>ET AL.</i> , 1995 <i>APUD</i> FERREIRA <i>ET AL.</i> , 2006) .....	91
Figura 19 – Duas formas de organização em rede (BIRKINSHAW e HAGSTRÖM, 2000) .....	96
Figura 20 - <i>Framework</i> da Cadeia de Valor Global (STURGEON, 2006) .....	107
Figura 21 – Modelo de Referência de Gestão por Processos (JESTON e NELIS, 2008) .....	110
Figura 22 - Modelo de Governança – Processo (BRAGANZA e LAMBERT, 2000)...	113

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Princípios Gerais da Administração de Fayol (Adaptado de FERREIRA <i>ET AL.</i> , 1997).....	11
Tabela 2 – Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise (MOTTA,1997).....	14
Tabela 3 - Resumo das estruturas (Adaptado de MINTZBERG, 1989) .....	28
Tabela 4 – Pré-requisitos sociais e informacionais de controle (OUCHI, 1979).....	37
Tabela 5 - Controle Organizacional: Tratamento das pessoas (OUCHI, 1979) .....	39
Tabela 6 – Visão estratégica da organização do futuro por tendências atuais (MOTTA, 1997) .....	43
Tabela 7 – Discrepâncias entre perspectivas clássica e moderna das funções gerenciais por nível hierárquico (MOTTA, 1994).....	47
Tabela 8 – Mecanismos de coordenação (MARTINEZ e JARILLO, 1989) .....	49
Tabela 9 - Cinco formas de controle (JØRGENSEN & LARSEN, 1987).....	52
Tabela 10 – Comparação entre mercados, hierarquias e redes (KJÆR, 2004).....	66
Tabela 11 – Neorrealismo versus liberalismo (KJÆR, 2004) .....	68
Tabela 12 – Um sumário da Teoria da Governança (KJÆR, 2004) .....	78
Tabela 13 – Gerindo dualidades na organização moderna (PETTIGREW e FENTON, 2000) .....	93
Tabela 14 – Comparação estilizada das formas econômicas de organização (POWELL, 1990) .....	98
Tabela 15 – Mecanismos de coordenação utilizados nas redes interfimas e suas características (BALDI e LOPES, 2002).....	100
Tabela 16 – Maiores questões de Gestão por Processos nos diferentes níveis organizacionais, segundo especialistas (ROSEMANN <i>ET AL.</i> , 2007).....	108
Tabela 17 – Um resumo das questões de governança (BRAGANZA e LAMBERT, 2000) .....	112
Tabela 18 - Características da governança (Fonte: a autora) .....	125

## INTRODUÇÃO

---

Esta primeira parte da dissertação possui como propósitos situar a discussão quanto ao objeto da dissertação, justificar e definir o tema da pesquisa, além de apresentar o objetivo da mesma e a delimitação do tema. Ainda apresenta a estrutura da dissertação como um todo, com as segmentações realizadas e a metodologia utilizada.

Espera-se assim uma contextualização do leitor quanto ao conteúdo que seguirá e uma estruturação do raciocínio utilizado.

### Justificativa

---

MOTTA (1997) entende que a história da organização do trabalho, como a da vida social, é, em essência, a história da mudança. Embora alguns autores, como veremos nos capítulos posteriores, identifiquem singularidades na presente época, os relatos sobre a vida humana e teorias sociais e organizacionais sempre buscaram perceber as transformações da sua época.

Também com relação ao estudo das organizações, DRUCKER (1986) chama atenção que o estudo da gestão começou com as empresas e indústrias modernas no final do século XIX e, desde o começo, este estudo pretendeu ser genérico e contínuo.

De acordo com STARBUCK (2003), a teoria organizacional é uma coleção de proposições gerais sobre as organizações. O autor ressalta que, embora organizações venham sendo criadas há muitos milhares de anos, as generalizações sobre organizações – isto é, as contribuições à teoria organizacional – ocorreram quase que exclusivamente na última metade do século XX. Ainda assim, havia estudos sobre princípios gerais da gestão e sobre práticas gerenciais há pelo menos 3000 anos. Estes estudos em sua maioria não diziam nada sobre o contexto organizacional em que a gestão ocorria, eram estudos sobre organizações específicas.

As organizações são o local dessas mudanças e de onde a teoria organizacional retira seus insumos e, por isso, são a unidade de análise deste trabalho. Segundo STARBUCK (2003), as organizações são o modo como se organiza um sistema. Uma organização é uma resposta para satisfazer alguma necessidade humana, formada por indivíduos ou grupos de pessoas que acreditam possuir as habilidades e conhecimentos necessários para tal. É a forma escolhida para arranjar, dispor ou

classificar objetos, documentos e informações. A organização representa a combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Exemplos são empresas, associações, órgãos do governo, ou seja, qualquer entidade pública ou privada. As organizações são compostas de estrutura física, tecnológica e de pessoas.

Sobre a presente época, MOTTA (1997) observa que as sociedades contemporâneas buscam novo entendimento sobre as repercussões sociais oriundas das inovações empresariais. Valores, teorias e práticas que forjaram as organizações do trabalho no século XX se aplicam cada vez menos. Novos conceitos de emprego e produção começam a colidir com leis, práticas e tecnologias tradicionais.

A gestão, tanto como ciência ou como prática profissional, insere-se na controvérsia contemporânea, sofrendo os mesmos questionamentos e encontrando-se em meio a paradoxos e dúvidas trazidas pelas propostas de rupturas. MOTTA (1997) coloca a questão: as práticas gerenciais legitimam-se simplesmente no cotidiano da organização do trabalho ou em valores universais?

São essas transformações da gestão que mostrarão o contexto histórico para a presente dissertação, como forma de continuar o desenvolvimento da teoria organizacional sob a perspectiva da governança.

A escolha de uma perspectiva histórica sobre a gestão vai ao encontro das idéias de BOOTH e ROWLINSON (2006), que notam que uma “virada histórica” está acontecendo no estudo da gestão e da teoria organizacional, buscando preencher as lacunas de abordagens “universalistas e presentistas”. Na procura por leis gerais e abstratas, mantêm-se as ciências sociais longe da história. O universalismo leva à visão que uma teoria organizacional contemporânea pode ser aplicada a qualquer fenômeno organizacional em todas as sociedades em qualquer tempo. O presentismo resulta em pesquisas sendo relatadas como ocorridas em um presente estendido e descontextualizado.

A ótica da governança representa então, neste trabalho, o presente desenvolvimento da teoria organizacional. PRAHALAD e OOSTERVELD (1999) notam que o cenário competitivo que emerge coloca novos desafios para a gestão das firmas e novos mecanismos de governança são necessários para lidar com esses desafios.

## **Definição do tema e problema da pesquisa**

---

Termos como governança corporativa e governança de processos são cada vez mais freqüentes nos estudos sobre as organizações, mas são utilizados em contextos diferentes e com significados que podem variar em cada estudo.

No campo da ciência política, RHODES (1996) observa que muitos termos e frases entraram e saíram de moda ao se tratar das reformas do setor público. Seu foco foi analisar se o termo governança, que é amplamente usado, muitas vezes suplantando o termo “governo”, realmente possui um significado distinto e se contribui para análise dessas reformas.

Assim, no campo da teoria organizacional, embora o termo governança já seja utilizado, faltam estudos sobre qual o contexto e com que significado o termo pode ser útil para complementar as análises sobre as transformações das organizações.

A presente pesquisa busca então avaliar, teoricamente, o conceito de governança contribuindo para a análise das mudanças na gestão das organizações. RHODES (1996), em seu estudo sobre governança nas ciências políticas, ressalta que pode parecer que governança tenha muitos significados para ser útil, mas o conceito pode ser resgatado estipulando-se um significado e mostrando como ele contribui para a análise das mudanças no governo.

O problema de pesquisa que se está tratando aqui é entender como o termo governança pode contribuir para análise das transformações pelas quais uma organização está passando. A análise proposta então busca reunir as discussões sobre a gestão das organizações e as novas necessidades e variáveis, embasadas pelo conceito de governança, em uma tentativa de complementação da teoria organizacional. No caso da presente pesquisa, o conceito de governança deve ser estipulado para mostrar de que forma contribui para a análise das mudanças nas organizações.

## **Objetivos**

---

### **Objetivo geral**

---

A análise e a prática organizacional valem-se atualmente de modelos de gestão que necessitam de novas dimensões e formas de abordagem. A teoria organizacional

enfrenta desafios para compreender e se adaptar ao mundo mais complexo e que necessita de uma visão sistêmica.

O objetivo da presente dissertação é analisar as transformações organizacionais, buscando compreender porque os modelos organizacionais não conseguem explicá-las. Para isso, utiliza-se o conceito de governança, buscando identificar as características que devem fazer parte deste conceito na sua incorporação à evolução da teoria organizacional.

### **Objetivos específicos**

---

Para atingir este objetivo geral foram considerados os seguintes objetivos específicos:

- Compreender as perspectivas que orientam as transformações organizacionais na presente época;
- Explicitar as limitações dos modelos de gestão frente às transformações organizacionais que levaram à necessidade de complementação desses modelos através do conceito de governança;
- Mapear o conceito de governança em diversos campos de conhecimento;
- Definir o conceito de governança no campo da teoria organizacional;
- Utilizar os mecanismos de coordenação como forma de materialização da governança.

### **Delimitação do tema a ser pesquisado**

---

Para entender a contribuição que o conceito de governança pode dar à análise das transformações organizacionais foram consideradas diversas outras aplicações do conceito, para que se pudesse compreender o que motivou sua utilização no campo da teoria organizacional. Entretanto, não se pretendeu aqui esgotar todas as suas utilizações.

Além disso, na compreensão das transformações organizacionais, se adotou uma perspectiva histórica que aponta para algumas tendências de mudança, que podem se relacionar com o conceito de governança. Portanto, nem todas as mudanças pelas quais as organizações passaram e vem passando serão consideradas para a presente análise.

## Estrutura da dissertação e apresentação da pesquisa

---

A estrutura da dissertação segue o indicado na Figura 1 a seguir.

No **CAPÍTULO 1**, inicia-se com a evolução das organizações ao longo do tempo, sob a ótica da gestão. De um ponto de vista histórico, as mudanças organizacionais são exploradas a partir de uma abordagem estratégica, estrutural e dos papéis e tarefas da gestão. Este primeiro capítulo explica o contexto que motivou a pesquisa.

No **CAPÍTULO 2**, o termo governança é apresentado em sua origem, no campo das ciências políticas e da economia institucional. As várias utilizações do termo, com suas diferentes compreensões, representam a base para a utilização deste no campo da teoria organizacional.

Dessa forma, ao se explorar a evolução das organizações e de suas formas de gestão ao longo do tempo no **CAPÍTULO 1**, busca-se traçar algumas tendências e transformações que orientarão a forma como o termo governança, apresentado em suas várias acepções no **CAPÍTULO 2**, poderá complementar essa análise no **CAPÍTULO 3**.

O **CAPÍTULO 3** então, através do contexto das organizações estabelecido e da base conceitual da governança apresentada, busca estabelecer a forma como o conceito de governança, no campo da teoria organizacional, pode ser útil na ampliação do conceito de gestão.

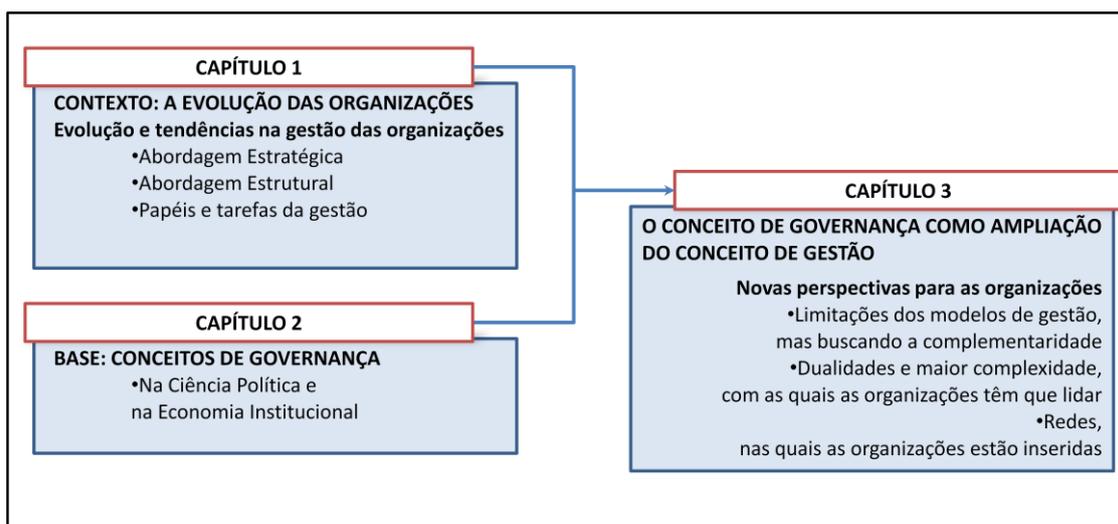


Figura 1 - Estrutura da dissertação (Fonte: a autora)

## Metodologia

---

A metodologia utilizada para desenvolvimento da pesquisa é eminentemente teórica.

MOTTA (1997) entende que as teorias se justificam pela capacidade de explicar a realidade e, principalmente, pela aplicação prática na solução de problemas administrativos. Pela teoria se aprende maneiras diversas de pensar, de se construir algo novo e de acreditar na mudança. O pensamento teórico sobrepõe-se, complementa e aperfeiçoa a perspectiva prática:

- O pensamento teórico valoriza a compreensão da organização em seu todo e como parte de uma estrutura social maior; procura causalidades, interrelações e significados capazes de formar uma coerência de pensamento sobre seu objeto de análise.
- O pensamento prático valoriza instrumentos para a ação inovadora: preocupa-se com a utilidade e a eficácia dos meios em relação aos fins e com os significados individuais e coletivos da mudança.

Tanto, para entendimento do contexto organizacional, apresentado no CAPÍTULO 1, quanto para apresentação da base conceitual do termo governança, apresentada no CAPÍTULO 2, foi utilizada pesquisa bibliográfica. Esta, segundo GIL (1991), significa elaboração a partir de material já publicado, principalmente livros, artigos de periódicos e, atualmente, material disponibilizado na Internet. O levantamento bibliográfico foi realizado com o propósito de distinguir e identificar contribuições relevantes relacionadas ao tema desta dissertação, com análise dos conteúdos com foco principal na abordagem qualitativa, buscando valorizar singularidades e inter-relações dos conteúdos.

Para construção do conceito de governança no campo da teoria organizacional, no CAPÍTULO 3, foi empregado o método dedutivo. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio, em ordem descendente de análise do geral para o particular, chega-se a uma conclusão. Usa-se o silogismo, uma construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão (GIL, 1991; LAKATOS e MARCONI, 1993).

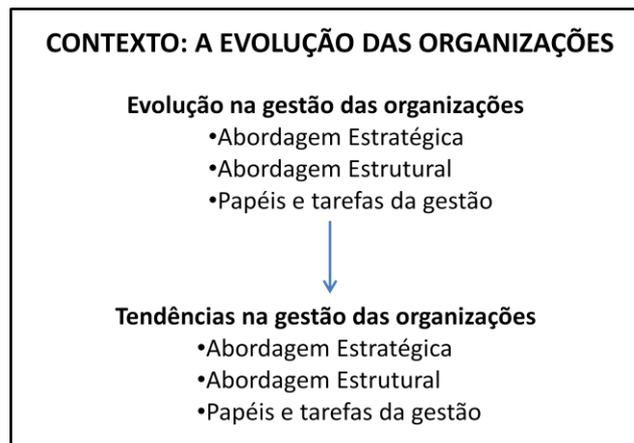
## CAPÍTULO 1- A EVOLUÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

---

Para entender então o contexto em que o termo governança vem sendo utilizado atualmente, cabe uma análise das organizações e de como elas tornaram-se o que são hoje. A ótica para essa análise será a da gestão, pois à medida que as organizações cresceram, a gestão também evoluiu para dar conta dos novos desafios que surgiam.

Para MOTTA (1997), a gestão contemporânea tornou-se a prática da mudança tanto na área empresarial quanto no setor público. Nas empresas, as variações tecnológicas e econômicas tornam o processo produtivo vulnerável, e se conquista o progresso em meio a descontinuidades e inovações. Na administração pública, as pressões comunitárias por mais e melhores serviços provocam revisões nas funções do estado, e questionam-se tanto as formas de ação quanto a própria legitimidade das instituições. Na busca de qualidade e eficiência, as organizações públicas se assemelham às empresas privadas. Hoje, gerenciar uma empresa ou serviço público é gerenciar a mudança: enfrentar alterações rápidas e complexas; confrontar-se com ambigüidades; compreender a necessidade de novos produtos e serviços; garantir um sentido de direção em meio ao caos e à vulnerabilidade; e manter a calma diante da perda de significado daquilo que se ajudou a construir. Assim, em um presente intranquilo e um futuro incerto, poucos dirigentes e gestores se sentirão confortáveis com o *status quo*.

Na Figura 2, encontra-se a estrutura proposta para o capítulo. De um ponto de vista histórico, explora-se a evolução e posteriormente as tendências na gestão das organizações, a partir de três perspectivas: a abordagem estratégica, a abordagem estrutural e a os papéis e tarefas da gestão.



**Figura 2 – Estrutura do Capítulo (Fonte: a autora)**

## **1.1 O surgimento da gestão**

---

DRUCKER (1986) chama atenção para a rápida transformação que ocorreu em menos de um século. As sociedades em qualquer país desenvolvido se transformaram em sociedades de instituições. Qualquer tarefa social, seja desempenho econômico ou na área de saúde, educação ou proteção ao meio ambiente, a busca de novo conhecimento ou defesa, é hoje confiada a grandes organizações. Na sociedade de 1900, mesmo no país mais institucionalizado (Alemanha Imperial), havia uma única eminência, o governo central. E a família ainda servia como o agente para a maior parte das tarefas sociais.

MINTZBERG (1989) nota a mesma transformação: vivemos em uma sociedade de organizações. Nascemos em organizações e somos educados em organizações para que depois possamos trabalhar em organizações. Por isso a necessidade de entender melhor como “esses *animais*” funcionam.

Para DRUCKER (1986), não temos nenhuma teoria política ou social para essa sociedade de instituições e seu novo pluralismo. Ainda usamos como modelos sociais e políticos o que os grandes pensadores do final do século XVI e XVII, como Bodin, Lume, Hume e Harrington codificaram: uma sociedade que não conhece poderes centrais e instituições autônomas, salvo um governo central. A realidade superou há muito esse modelo – mas este continua sendo o único que temos.

A construção de uma nova teoria que se ajuste a essa nova realidade leva tempo e deve seguir um processo de aprendizado, levando em consideração o que foi alcançado, o que foi realizado. Entretanto, mesmo sem uma teoria definida, as instituições devem funcionar e uma coisa se sabe: a gestão é o órgão específico da

nova instituição (DRUCKER, 1986). Para que instituições funcionem, a gestão deve atuar.

É importante entender a definição de gestão que estamos utilizando aqui. Para DRUCKER (1986), a palavra “*management*” é uma palavra difícil, por ser especificamente norte-americana e dificilmente traduzida para outra língua. Denota uma função, mas também as pessoas que operam essa função, é ainda uma disciplina e um campo de estudo.

Mesmo nos Estados Unidos, DRUCKER (1986) observa que o termo “*management*” não é adequado sempre para todos os tipos de instituição, sendo mais utilizado em empresas. Universidades ou agências de governo têm administradores, as forças armadas têm comandantes, outras instituições falam de executivos.

Na língua portuguesa, o termo *management* conduz à palavra gestão, que também se confunde com administração. As duas palavras têm origem latina, *gerere* e *administrare*. *Gerere* significa conduzir, dirigir ou governar. *Administrare* tem aplicação específica no sentido de gerir um bem, defendendo os interesses dos que o possuem. Administrar seria, portanto, a rigor, uma aplicação de gerir. Em termos práticos, administração é mais comumente associada à administração pública, enquanto gestão é associada com a esfera empresarial (FERREIRA ET AL., 1997).

Para DRUCKER (1986), porém, em comum, todas essas instituições têm a função de gestão, as tarefas de gestão e o trabalho de gestão. Todas precisam de gestão. A gestão é o órgão específico da instituição moderna, e é o desempenho dela de que depende o desempenho e a sobrevivência da instituição.

O estudo da gestão começou com as empresas e indústrias modernas no final do século XIX. Desde o começo, este estudo pretendeu ser genérico e contínuo.

Uma das primeiras abordagens no estudo da administração de empresas foi a de Henri Fayol, que juntamente com Frederick Taylor, compõe o que se costuma denominar como Teoria Clássica da Administração. A preocupação de Fayol era aumentar a eficiência da empresa por meio da organização dos seus departamentos e funções.

Fayol (1966) definiu quatorze “Princípios Gerais da Administração”, enunciados na Tabela 1. Ao lado dos princípios gerais, Fayol foi o primeiro a definir as funções

básicas do Administrador - planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar (POCCC), que significam:

- Planejar – estabelecer os objetivos da organização, especificando a forma como serão atingidos. Parte de uma sondagem do futuro, desenvolvendo um plano de ações para atingir os objetivos traçados. É a primeira das funções, já que servirá de base diretora à operacionalização das outras.
- Organizar – é a forma de coordenar todos os recursos da empresa, sejam humanos, financeiros ou materiais, alocando-os da melhor forma, segundo o planejamento traçado.
- Controlar –estabelecer padrões e medidas de desempenho que permitam assegurar que as atitudes adotadas são as mais compatíveis com o que a organização almeja. O controle das atividades desenvolvidas permite maximizar a probabilidade de que tudo ocorra conforme as regras estabelecidas e as ordens ditadas.
- Coordenar – a implantação de qualquer planejamento seria inviável sem a coordenação das atitudes e esforços de toda a organização (departamentos e pessoal), tendo em vista os objetivos traçados. Ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos. A coordenação harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e seu sucesso. Ela sincroniza recursos e ações em suas proporções certas e adapta os meios aos fins.
- Comandar – fazer com que os subordinados executem o que deve ser feito. Pressupõe que as relações hierárquicas estejam claramente definidas, ou seja, que a forma como administradores e subordinados se influenciam esteja explícita, assim como o grau de participação e colaboração de cada um para consecução dos objetivos definidos.

**Tabela 1 – Princípios Gerais da Administração de Fayol (Adaptado de FERREIRA ET AL., 1997)**

<b>Princípios Universais de Fayol</b>	
<b>Divisão do Trabalho</b>	Designação de tarefas específicas para cada indivíduo, resultando na especialização das funções e separação dos poderes.
<b>Autoridade e responsabilidade</b>	Autoridade é o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência; a responsabilidade é a recompensa ou penalidade que acompanha o exercício do poder. Ambas devem estar equilibradas entre si.
<b>Disciplina</b>	Respeito aos acordos estabelecidos entre a empresa e seus agentes.
<b>Unidade de comando</b>	Cada empregado deve receber ordens de apenas um superior. É o princípio da autoridade única.
<b>Unidade de direção</b>	Um só chefe e um só programa para um conjunto de operações que visam o mesmo objetivo.
<b>Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais</b>	Os interesses gerais devem sobrepor-se aos interesses particulares.
<b>Remuneração do pessoal</b>	Deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição.
<b>Centralização</b>	Equilíbrio entre a concentração de poderes de decisão no chefe, sua capacidade de enfrentar suas responsabilidades e a iniciativa dos subordinados.
<b>Cadeia escalar</b>	Ou linha de autoridade. Hierarquia, a série dos chefes do primeiro ao último escalão, dando-se aos subordinados de chefes diferentes a autonomia para estabelecer relações diretas.

<b>Ordem</b>	Um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar.
<b>Equidade</b>	Tratamento das pessoas com benevolência e justiça, não excluindo a energia e o rigor quando necessários.
<b>Estabilidade do pessoal</b>	É a duração (num cargo) do pessoal: a rotação tem um impacto negativo sobre a eficiência da organização. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo, tanto melhor, pois é possível promover seu desenvolvimento.
<b>Iniciativa</b>	A capacidade de visualizar um plano e assegurar seu sucesso.
<b>Espírito de equipe</b>	Desenvolvimento e manutenção da harmonia dentro da força de trabalho. Fayol condenou o estilo de administração que se baseia na política para governar. Em suas palavras: Não há nenhum mérito em criar intrigas entre os funcionários. Qualquer principiante pode fazer isso. Por outro lado, é preciso verdadeiro talento para coordenar esforços, encorajar, usar todas as aptidões das pessoas, e recompensar os méritos individuais sem despertar ciúmes nem prejudicar relações harmoniosas.

A partir dos trabalhos de Fayol e Taylor, outros estudos e práticas sobre a gestão das organizações surgiram. O trabalho de Henry Ford, por exemplo, mostrou, em aplicações práticas, os princípios de racionalização do trabalho de Taylor.

Esses primeiros teóricos da administração estavam preocupados com a elevação da eficiência do processo produtivo, buscando métodos de planejamento e controle da produção capazes de fazer funcionar bem a organização. Porém, os trabalhadores eram vistos como um dos diversos insumos produtivos. Outra crítica aos teóricos da administração científica foi a pouca ênfase dada aos aspectos sociais, políticos e ambientais envolvidos na gestão organizacional, tratando as empresas como se fossem ilhas, separadas da sociedade como um todo (FERREIRA *ET AL.*, 2006). Também deixaram de serem considerados os aspectos relacionados à dimensão informal das organizações, como os líderes e os processos de comunicação informais e a cultura organizacional.

No entanto, esse início da gestão mostrou que em uma sociedade desenvolvida, sem aristocracia e grandes donos de terra, depende-se dos gestores para liderança das instituições. DRUCKER (1986) sumariza: nessa sociedade, a gestão – suas tarefas, suas responsabilidades, suas práticas – é central, como uma necessidade, como uma contribuição essencial e como um assunto de estudo e conhecimento.

## **1.2 A evolução da gestão**

---

DRUCKER (1986) afirma que o *slogan* da gestão passaria a ser “A explosão da gestão acabou; chegou a hora do desempenho da gestão”. Gestores perceberam que a base da explosão da gestão, isto é, o conhecimento adquirido nos longos anos de obscuridade antes da Segunda Guerra Mundial tinha sido ultrapassado por novos desenvolvimentos. Novo conhecimento, novas abordagens básicas e novos entendimentos começaram a ser vistos e eram necessários. E a explosão da gestão não podia fornecê-los.

Mas o *boom* da gestão mudou permanentemente o mundo econômico e o cenário social, tornando-a uma força, uma função, uma responsabilidade e uma disciplina. Dentre o que se aprendeu nesse início da gestão, DRUCKER (1986) destaca o que poderia auxiliar nas demandas dessa nova era da gestão. A gestão, isto é, o órgão de liderança, direção e decisão nas instituições, é uma função genérica que enfrenta as mesmas tarefas básicas em qualquer país e, essencialmente, em qualquer sociedade. A gestão deve dar direção à instituição que gerencia. Deve pensar a missão da instituição, estabelecer objetivos e organizar os recursos para os resultados para os quais a organização deve contribuir.

Para DRUCKER (1986), algumas habilidades são específicas da gestão, antes de qualquer outra disciplina, como por exemplo, a comunicação dentro das organizações, a tomada de decisão sob condições de incerteza e o planejamento estratégico.

A explosão da gestão provou que o gestor deve ser mais que um tecnocrata. Ele não pode ficar confinado à sua disciplina, não pode se contentar em dominar suas habilidades, ferramentas e técnicas.

### **1.2.1 Perspectivas de abordagem**

---

Para entender melhor as mudanças que DRUCKER aponta na gestão das organizações, pode-se escolher algumas perspectivas. MOTTA (1997) oferece uma forma de análise ao examinar os modelos conceituais de organização e suas formas e

instrumentos de mudança, como pode ser observado na Tabela 2. Para MOTTA (1997), os modelos de organização são, apenas, formas particulares de ver um fenômeno global. São úteis porque valorizam determinados fatores; e perigosos porque podem obstruir a visão do analista para outras perspectivas de igual relevância.

**Tabela 2 – Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise (MOTTA,1997)**

<b>Perspectiva</b>	<b>Temas e Unidades de análise</b>	
	<b>Temas prioritários de análise</b>	<b>Unidades básicas de análise</b>
<b>Estratégica</b>	Interfaces da organização com o meio ambiente	Decisão (interfaces ambientais)
<b>Estrutural</b>	Distribuição de autoridade e responsabilidade	Papéis e status
<b>Tecnológica</b>	Sistemas de produção, recursos materiais e “intelectuais” para desempenho da tarefa	Processos, funções e tarefas
<b>Humana</b>	Motivação, atitudes, habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal	Indivíduos e grupos de referência
<b>Cultural</b>	Características de singularidade que definam a identidade ou programação coletiva de uma organização	Valores e hábitos compartilhados coletivamente
<b>Política</b>	Forma pela qual os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados	Interesses individuais e coletivos

BARTLETT e GOSHAL (1993), assim como DRUCKER, também chamam atenção para o período após a Segunda Guerra Mundial. Para os autores, este momento significou uma série de oportunidades e desafios para a gestão de companhias operando naquela era. As companhias desenvolveram novas abordagens estratégicas, redefiniram os papéis gerenciais e novas formas organizacionais inovadoras foram criadas.

No presente trabalho, considerar-se-á as, explicitamente, as duas primeiras perspectivas de MOTTA (1997), acrescentadas da dimensão apontada por BARTLETT e GOSHAL (1993) que trata dos papéis e tarefas da gestão.

Se colocados em perspectiva histórica, essas três dimensões – estrutura organizacional, as abordagens estratégicas e os papéis e tarefas da gestão – podem nos fornecer uma análise da evolução do estudo e da prática da gestão das organizações ao longo do último século.

Portanto, essas serão as perspectivas utilizadas nesse capítulo para entender a evolução da gestão. As demais perspectivas de MOTTA (1997) não serão desconsideradas, serão incorporadas nas três perspectivas escolhidas. Entende-se que as perspectivas tecnológicas, humana, cultural e política terão seus aspectos considerados tanto nas abordagens estratégica, estrutural e na análise dos papéis de gestão.

### **1.2.2 A abordagem estratégica**

---

A perspectiva estratégica, para MOTTA (1997), considera a organização como um sistema aberto e inserido em um contexto social, econômico e político; privilegia-se sua forma de relacionar-se com a sociedade, isto é, sua razão de ser, seus produtos e seus serviços. Enfatiza-se a tomada de decisões considerando, sobretudo, o fluxo de informações entre a organização e seu ambiente: como se identificam e selecionam demandas, apoios e alternativas de ação, bem como o papel de cada participante desse processo; valoriza-se a busca de racionalidade: o pensar estrategicamente, a solução de problemas e o comportamento humano são racionais na medida em que conduzem aos objetivos e ao progresso da organização. MINTZBERG *ET AL.* (1998) resumem que a estratégia representa um ajuste fundamental entre oportunidade externa e capacidade interna.

MOTTA (1997) entende então que para mudar uma organização é necessário redefinir sua missão, seus objetivos e suas maneiras de identificar e selecionar alternativas de ação.

ZACCARELLI (1995) traz os marcos históricos da estratégia nas empresas, como pode ser visto na Figura 3. Para o autor, o planejamento estratégico, que tem em Igor Ansoff um dos seus principais e primeiros autores, já foi substituído pela moderna estratégia. De qualquer forma, a abertura desse campo de trabalho contribuiu para o aprimoramento da gestão das empresas.

<b>1965</b>	Editado o primeiro livro sobre estratégia, por Igor Ansoff ( <i>Estratégia Empresarial</i> , Editora Atlas)
<b>1973</b>	Realizado o Primeiro Seminário Internacional de Administração Estratégica na Universidade de Vanderbilt (os trabalhos apresentados constam do livro <i>Do planejamento estratégico à administração estratégica</i> , organizado por Ansoff, Declerck, Hayes, Editora Atlas)
<b>1980</b>	Editado o primeiro livro notável com desenvolvimento de conceitos próprios de estratégias, escrito por Michael Porter ( <i>Estratégia competitiva</i> , Editora Campus). Os livros de estratégia passam a ser os mais vendidos na área de Administração.
<b>1990</b>	Editado o livro de Porter, <i>Vantagem competitiva das nações</i> (Editora Campus), que ampliou os conceitos de estratégia para problemas macroeconômicos.
<b>1993</b>	A revista <i>Business Week</i> mostrou que o planejamento estratégico deixou de ser o serviço de maior faturamento das empresas de consultoria européias. Foi editado o livro de Mintzberg, <i>The rise and fall of strategic planning</i> , que mostrou a precariedade dos conceitos de planejamento estratégico.
<b>1994</b>	Editado o livro de Hamel e Prahalad <i>Competindo pelo futuro</i> (Editora Campus), que consagrou os novos conceitos de estratégia empresarial como arquitetura, intento, competências essenciais etc.
<b>1995</b>	Hoje existem vários livros recentes no mercado, todos eles sem adotar no título a palavra planejamento, enfatizando termos como pensamento estratégico, estratégia operacional, estratégia em tempo real etc.

**Figura 3 - Marcos históricos da estratégia nas empresas (ZACCARELLI, 1995)**

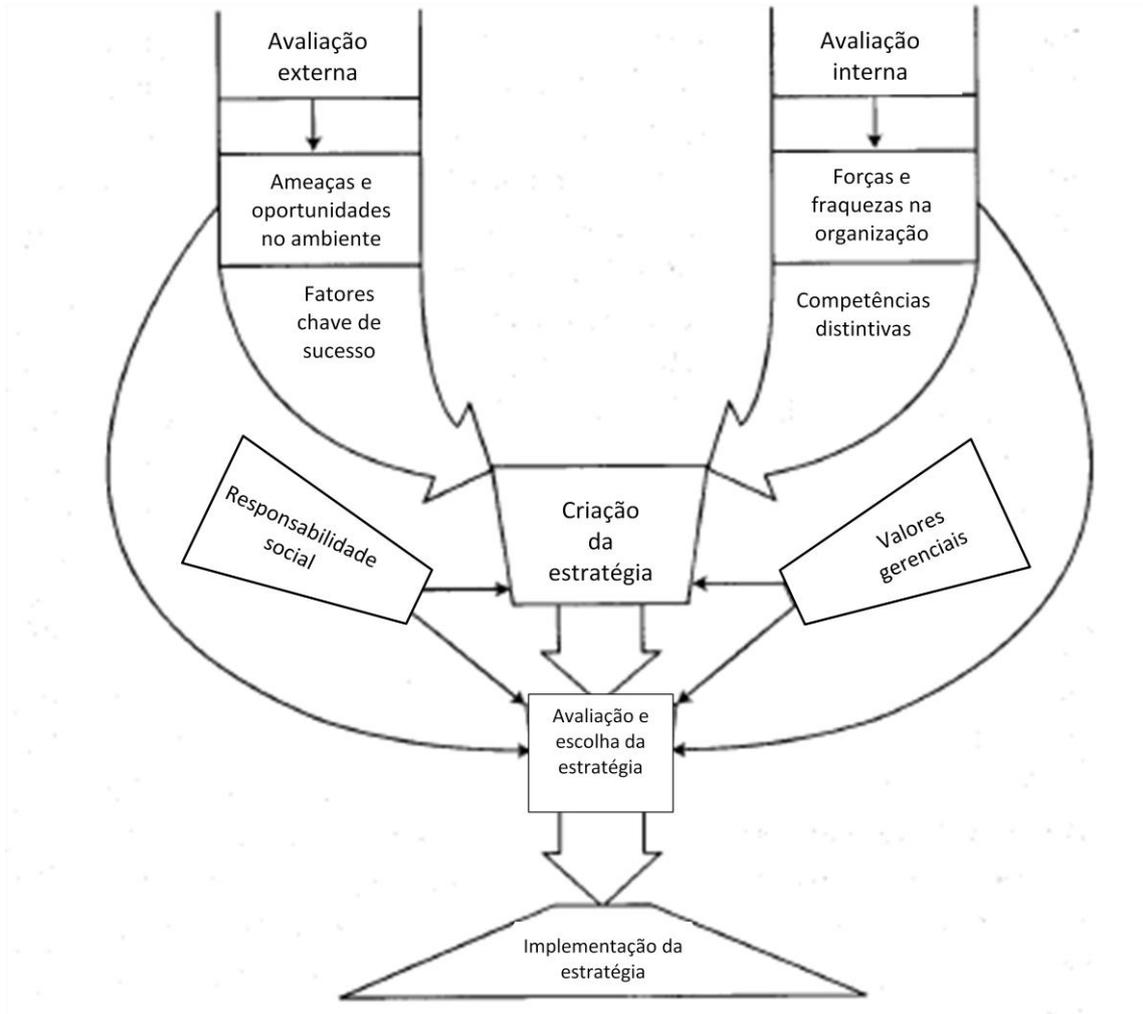
Ainda seguindo a linha histórica, MINTZBERG ET AL. (1998) dividem os estudos em estratégia em dez escolas. Duas escolas, segundo os autores, tiveram início na mesma época, na metade da década de 1960. Ambas eram escolas prescritivas, com seus autores mais preocupados em como as estratégias deveriam ser formuladas do que em como elas se formam. Essas duas escolas, de *design* e de planejamento, compõem o que ZACCARELLI (1995) chamou de velho planejamento estratégico.

A escola de *design* teve como influências os trabalhos de Philip Selznick, com o livro *Leadership in Administration* de 1957, que introduziu a noção de “competência distintiva”, e de Alfred Chandler, com o livro *Strategy and Structure* de 1962, que estabeleceu a noção de estratégia de negócio e sua relação com a estrutura. Mas MINTZBERG ET AL. (1998) destacam que o ímpeto real para essa escola veio com os estudos da Harvard Business School, principalmente com Kenneth Andrews, com o livro *Business Policy: Text and Cases*.

A escola de *design* tinha as seguintes premissas, segundo MINTZBERG (2004):

1. A formação estratégica deve ser um processo de pensamento controlado e consciente. As estratégias devem ser “tão deliberadas quanto possível” (ANDREWS, 1981 APUD MINTZBERG, 2004).
2. A responsabilidade pelo processo deve ser do executivo principal: essa pessoa é O estrategista. Os outros membros da organização são, assim, relegados a papéis subordinados no processo, assim como atores externos. Daí a ênfase em responsabilidade social: o líder é responsável pelas necessidades da sociedade, não é a sociedade que exerce influência sobre a organização.
3. O modelo de formação de estratégia deve ser simples e informal. Em última análise, o modelo é um ato de julgamento.
4. As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de *design* criativo. As estratégias se baseiam em competências distintivas.
5. As estratégias devem resultar do processo de *design* plenamente desenvolvido. A escolha e a formação da estratégia são vistas como um processo de decisão, por isso a caracterização de MINTZBERG (2004) deste como um processo de concepção.
6. As estratégias devem estar explícitas e, se possível, articuladas, o que significa que precisam ser simples. Dessa forma, elas podem ser testadas ou contestadas.
7. Finalmente, depois de essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples terem sido totalmente formuladas, devem então ser implementadas. Por exemplo, a estrutura deve seguir a estratégia, sendo reconsiderada cada vez que uma nova estratégia é formulada. Assim, vários mecanismos administrativos – orçamentos, programações, incentivos, etc. – são postos em jogo para implementação.

O modelo mostrado na Figura 4 representa o processo de formação da estratégia na escola de *design*, considerando as suas premissas.



**Figura 4 – Modelo básico da escola de *design* (MINTZBERG ET AL., 1998)**

Já a escola de planejamento, onde MINTZBERG (2004) insere o trabalho de Ansoff, se preocupava com as virtudes do planejamento estratégico formal, se adequando às tendências da época na educação corporativa e nas grandes empresas e mesmo nas práticas de governo: procedimentos formais, treinamento formal, análise formal e muitos números. A estratégia devia ser guiada por planejadores treinados, em um departamento de planejamento estratégico, com acesso direto ao principal executivo da organização.

Os modelos utilizados na escola de planejamento são baseados no da escola de *design*, utilizando o modelo *SWOT* (de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e dividindo-o em vários passos, articulando-os com técnicas e *checklists*, com especial atenção ao estabelecimento de objetivos na dianteira e planos de orçamento e de

operação na retaguarda. Assim, o modelo simples e informal da escola de *design* foi se transformando em uma elaborada seqüência de passos, com uma execução prescrita e formalizada. Segundo MINTZBERG (2004), as premissas dessa escola podem ser resumidas a:

1. As estratégias resultam de um processo controlado de planejamento formal, decomposto em passos distintos, cada um delineado por *checklists* e apoiado por técnicas.
2. A responsabilidade global por todos os processos está no executivo principal em princípio, a responsabilidade pela sua execução fica a cargo do pessoal de planejamento na prática.
3. As estratégias surgem neste processo, bem definidas, para serem explicitadas de modo a poderem ser implementadas através de uma detalhada atenção para com os objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

As críticas com relação a esses modelos são várias e foram aparecendo ao longo do tempo. MINTZBERG *ET AL.* (1998) colocam que os modelos deixam de considerar aspectos da formação de estratégias, como o desenvolvimento incremental e as estratégias emergentes, a influência da estrutura existente na estratégia e a participação de outros atores que não apenas a alta administração.

ZACCARELLI (1995) conclui em seu artigo que a estratégia por definição não é lógica pura, pois o resultado das decisões estratégicas sempre depende das reações dos concorrentes e planejar é um exercício de lógica. Por isso, então, a incompatibilidade entre estratégia e planejamento. Assim, o planejamento estratégico ou tem boa estratégia e mau planejamento, ou é forte no planejamento e fraco em estratégia. As empresas preferiram ficar com boa estratégia e esquecer o planejamento rígido.

ZACCARELLI (1995) ainda observa que a estratégia tem uma importância crescente na gestão das empresas, pois quem dá mais atenção aos seus problemas tem maior chance de levar vantagem sobre os concorrentes. No item 1.3.1, abordam-se as novas estratégias das organizações.

### **1.2.3 A abordagem estrutural**

---

MOTTA (1997) entende que a perspectiva estrutural vê a organização como um sistema de autoridade e responsabilidade, ou seja, através do conjunto de normas e

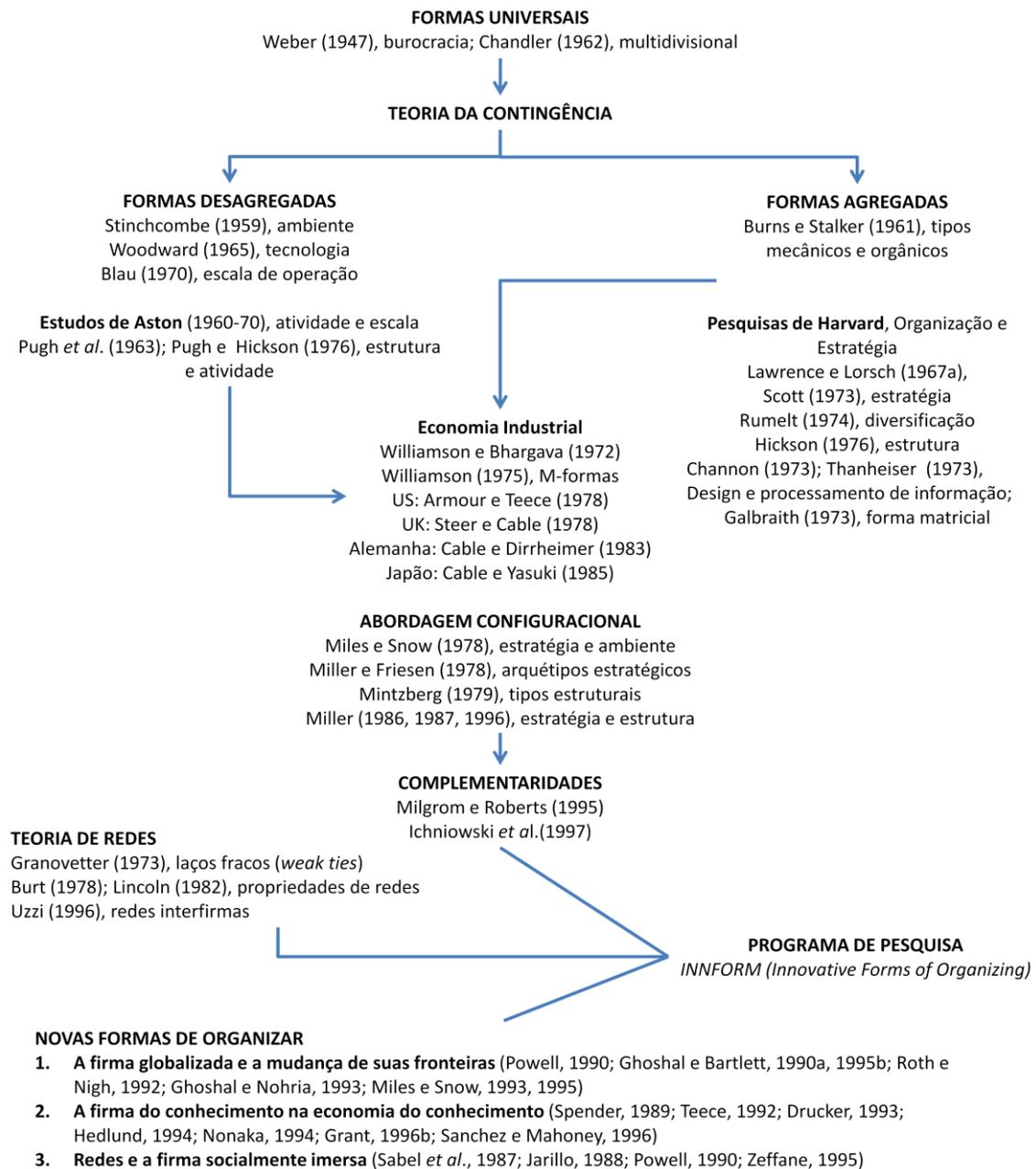
orientações que determinam o comportamento das pessoas empenhadas na tarefa comum. Pressupõe a definição prévia do papel formal dos funcionários como o fator primordial de eficiência e eficácia. O âmbito de ação de cada pessoa é definido por sua autoridade e responsabilidade.

De maneira histórica, a maior parte dos estudos iniciais sobre gestão priorizava a forma organizacional e não a função ou as tarefas a serem cumpridas (FERREIRA *ET AL.*, 2006). Entende-se então que o estudo das formas organizacionais explicita as compreensões iniciais sobre a distribuição formal de responsabilidades e autoridade, a forma de coordenação das atividades e os fluxos de informação. A abordagem estrutural é, portanto, uma forma de se compreender a evolução das organizações.

PETTIGREW e FENTON (2000), no âmbito de seu programa de pesquisa *Innovative Forms of Organizing* (INNFORM), examinaram de pontos de vista teórico e prático as formas de organização novas e inovadoras, buscando estabelecer ligação entre a adoção dessas novas formas com o desempenho da organização.

Para os autores, formas inovadoras de organização compreendem quatro instâncias. Inovação pode se referir a uma inovação organizacional genuinamente generalizada, como o desenvolvimento da forma multidivisional na década de 1930. Inovação pode ser uma nova combinação de processos e/ou estruturas organizacionais que não haviam sido associados. Inovação pode se referir a uma nova recombinação de processos e/ou estruturas organizacionais. E, finalmente, inovação pode ainda se referir a uma iniciativa organizacional que é nova para um setor em uma economia particular. De forma mais ampla, o critério para definir se uma forma organizacional é inovadora é a percepção de que as mudanças adotadas pela organização foram percebidas como novas por seus membros.

A partir dessas definições, PETTIGREW e FENTON (2000) iniciaram uma revisão da literatura mais recente sobre “Novas formas de organização”, caracterizando o campo de desenho organizacional entre 1950 e 2000, como mostra a Figura 5.



**Figura 5 – Perspectivas teóricas sobre *design* organizacional 1950-2000 (PETTIGREW e FENTON, 2000)**

Na visão de PETTIGREW e FENTON (2000), os estudos sobre as formas organizacionais podem ser caracterizados por interesses recorrentes em conceptualizações agregadas ou desagregadas. O campo passou dos modelos universais à divisão entre abordagens agregadas e desagregadas da Teoria da Contingência. Em paralelo com a Teoria da Contingência, a literatura de economia industrial estava explorando a relação entre a estrutura da firma e seu desempenho, o que levou à proliferação de categorias organizacionais e tipos ideais. Os autores ainda observam que, a partir daí, houve um desinteresse sobre as formas organizacionais,

principalmente por parte da abordagem desagregada, deixando esses estudos nas mãos dos economistas industriais.

### **1.2.3.1 Formas Universais**

PETTIGREW e FENTON (2000) notam que, no início das teorias sobre estruturas organizacionais, havia grande preocupação com formas universais.

Dentre as formas universais definidas pelos autores estão a burocracia de WEBER e a estrutura multidivisional de Chandler.

#### **1.2.3.1.1 Burocracia**

WEBER (1947) define a forma burocrática como uma máquina ao ser comparada com modos de produção não mecânicos, ela é precisa, rápida, sem ambiguidades, reduz a fricção e os custos com materiais e pessoal e tem subordinação estrita. A natureza da burocracia se desenvolve melhor quanto mais ela é “desumanizada”, livre de elementos emocionais e pessoais que fogem aos cálculos.

Essencialmente, a burocracia é caracterizada principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões.

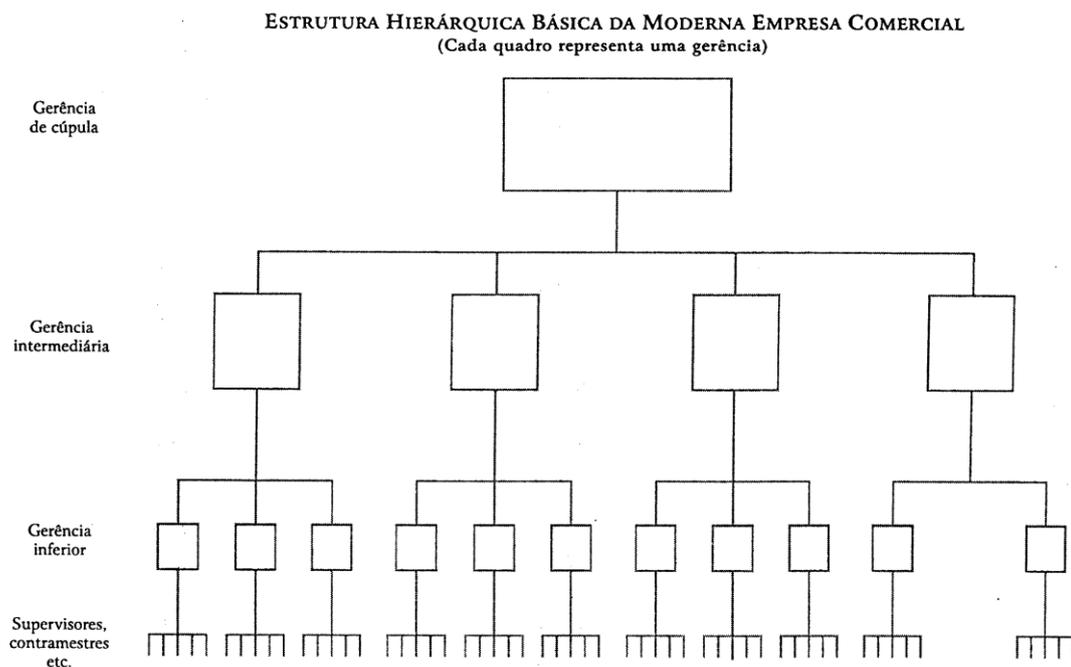
A burocracia foi aplicada de forma universal, com a administração burocrática tendo se desenvolvido e se espalhado nos estados ocidentais, sendo o principal elemento da administração em larga escala. No entanto, as críticas ao modelo de Weber questionam o papel das pessoas, que são vistas como necessárias, mas que atrapalham o funcionamento da eficiência racional (PUGH e HICKSON, 1976 APUD PETTIGREW e FENTON, 2000). Outras críticas se referem a consideração apenas do aspecto formal da estrutura e funções das organizações, o que seria como se preocupar com a organização sem pessoas (BENNIS, 1959 APUD PETTIGREW e FENTON, 2000).

#### **1.2.3.1.2 M-form - A Estrutura Multidivisional**

CHANDLER (1977) em seu livro “*The Visible Hand*” apresenta a evolução da formação das companhias norte-americanas e o surgimento dos administradores destas companhias, com a grande empresa gerida por administradores assalariados substituindo a pequena firma familiar tradicional como principal instrumento de gestão da produção e distribuição.

Sua tese é que a moderna empresa comercial tomou o lugar dos mecanismos de mercado na coordenação das atividades econômicas e na alocação dos seus recursos. Em muitos setores da economia, a mão visível da gerência substituiu o que Adam Smith chamou de a mão invisível das forças do mercado. O mercado continuou gerando a demanda de bens e serviços, porém a moderna empresa comercial assumiu as funções de coordenar o fluxo de bens através dos processos existentes de produção e distribuição, e de alocar recursos financeiros e humanos para a produção futura.

A moderna empresa comercial foi, portanto, a reação institucional à rapidez do progresso tecnológico e ao incremento da demanda do consumidor nos Estados Unidos na segunda metade do século XIX. CHANDLER (1977) explica assim o surgimento da hierarquia na administração das companhias.



**Figura 6 - Estrutura Hierárquica da Moderna Empresa Comercial (CHANDLER, 1977)**

A diversidade de recursos levou a criação de múltiplas divisões dentro de grandes organizações, para que se pudesse gerir estes recursos efetivamente. A adoção da estrutura multidivisional “institucionalizou” a estratégia de diversificação (PETTIGREW e FENTON, 2000).

BARTLETT E GHOSHAL (1993) avaliam que a forma multidivisional se provou tão poderosa porque definiu um novo conjunto de papéis gerenciais e relacionamentos

que davam ênfase à descentralização de responsabilidade para operar as divisões. Por sua vez, as atividades dessas divisões eram planejadas, coordenadas e controladas por um gestor corporativo, um escritório central para Chandler. Para este autor, era central para operação do modelo que houvesse ênfase na descentralização de responsabilidades e no planejamento e controle da alta administração, o que fortaleceu a estrutura vertical deste modelo.

PETTIGREW e FENTON (2000) ressaltam que os dois modelos universais representaram a gênese da ascensão da gestão, da elite gestora que iria administrar as grandes corporações que alimentaram o capitalismo ocidental.

### **1.2.3.2 A Teoria da Contingência**

A partir dos trabalhos de Weber e Chandler, algumas linhas de pesquisa sob a rubrica da Teoria da Contingência começaram a surgir. Em particular, PETTIGREW e FENTON (2000) destacam dois programas de pesquisa que desafiaram e desenvolveram a noção de tipos ideais ao reconhecer a grande diversidade das formas organizacionais. Estes foram os estudos de Aston, realizados no Reino Unido e os trabalhos de vários alunos de doutorado de Harvard na década de 1970.

Uma das abordagens para o desenho organizacional foram as formas agregadas. Uma das formas de caracterizar as estruturas é classificá-las quanto aos tipos de organizações: mecanicista e orgânica. Esta classificação foi proposta por BURNS E STALKER (1961, *APUD* PETTIGREW e FENTON, 2000), do Tavistock Institute. A estrutura mecanicista apresenta como características um elevado grau de diferenciação horizontal, rígidas relações hierárquicas, alto grau de formalização e elevada centralização das decisões. Já a estrutura orgânica caracteriza-se por apresentar reduzida diferenciação horizontal, uma maior interação entre as pessoas, mais flexibilidade e um elevado grau de descentralização da autoridade.

Os estudos de Aston tiveram uma abordagem mais desagregada e desenvolveram variáveis mais refinadas para o desenho organizacional. Os teóricos contingencialistas criaram modelos a partir da associação entre variáveis contextuais e organizacionais, tendo como principal interpretação que não havia uma única boa forma de organizar um negócio.

Os estudos de Aston procuraram resolver a falta de estudos empíricos da burocracia como uma variável estrutural e validar empiricamente a noção de que a estrutura organizacional é composta de uma série de dimensões. A taxonomia deste estudo foi

elaborada a partir de quatro tipos ideais: a burocracia *workflow* em firmas de manufatura, burocracia de pessoal nas organizações do setor público, burocracia total como uma mistura das duas e a não-burocracia característica das pequenas firmas, representando basicamente as organizações que existiam no Reino Unido na década de 1960. PETTIGREW e FENTON (2000) destacam o legado que este estudo deixou, embora tenha sido bastante substituído pela crescente dominância do pensamento de gestão norte-americano.

Já os estudos de Harvard possuíam uma abordagem mais agregada, focando em menos desenhos organizacionais. Estes estudos incluíam a variável de desempenho, o que foi crucial para a propagação da Teoria da Contingência de forma mais ampla (PETTIGREW e FENTON, 2000). A maior parte dos estudos de Harvard utilizavam a premissa de Chadler de que a estrutura seguia a estratégia e vários deles exploravam a relação entre estratégia e estrutura e o desempenho das organizações.

#### **1.2.3.2.1 A forma matricial**

Durante os anos 1970, as grandes organizações começaram a mostrar arranjos estruturais cada vez mais complexos, sendo o mais amplamente relatado o arranjo matricial (PETTIGREW e FENTON, 2000). O trabalho de GALBRAITH (1973 *APUD* PETTIGREW e FENTON, 2000) definiu uma organização com duas linhas de responsabilidade na hierarquia, aplicando processos de decisão laterais. O modelo para o desenho das organizações matriciais, baseado na Teoria da Contingência, utilizava como premissa o problema da diferenciação e integração (LAWRENCE e LORSCH, 1967 *APUD* PETTIGREW e FENTON, 2000).

Galbraith acrescentou a importância dos requisitos de informação à resolução de que a melhor forma de organizar estava condicionada a incerteza e diversidade. Quanto mais incerta a tarefa, maior será a quantidade de informação que será processada pelos tomadores de decisão durante a execução desta para que se alcance os dados níveis de desempenho. Dessa forma, desenhos organizacionais alternativos estavam condicionados ao grau de incerteza da tarefa pois representavam capacidades alternativas de processamento de informação.

PETTIGREW e FENTON (2000) destacam que a forma matricial apresentada por Galbraith era baseada em estudos empíricos limitados, colocando a forma como uma cobertura no que ainda era uma estrutura burocrática com poder distribuído hierarquicamente.

### **1.2.3.3 Economia Industrial**

Para WILLIAMSON (1975, *APUD* PETTIGREW e FENTON, 2000), a justificativa para a forma multidivisional era baseada no argumento dos custos de transação (como pode ser observado no item 2.3) de que a estrutura multidivisional separava estratégia e alocação de capital da operação nas divisões, reduzindo assim os custos de transação ao criar um mercado interno de capital.

Os economistas industriais, segundo PETTIGREW e FENTON (2000), eram separados teoricamente dos teóricos contingencialistas no desenvolvimento do argumento de que alguns atributos organizacionais têm mais probabilidade de produzir um desempenho melhor. Dessa forma, categorias organizacionais como a H-form ( *Holding*), M-form, CM-form (Multidivisional centralizada) ou a U-form (Funcional) foram testadas para efeitos de desempenho. O raciocínio era que um tipo de estrutura organizacional era mais adequado para resolver custos de agência (ver item 2.3) e alegadas falhas do mercado de capital.

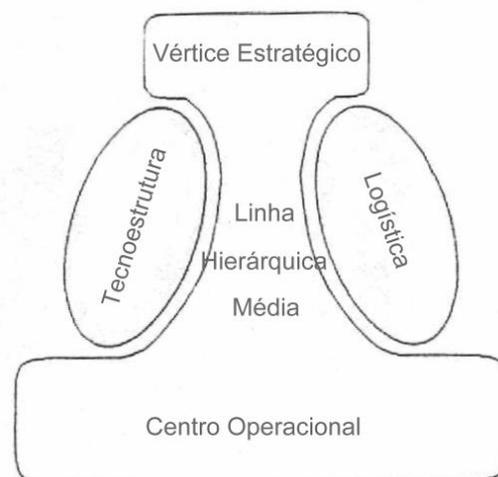
### **1.2.3.4 A abordagem configuracional**

Como afirmam PETTIGREW e FENTON (2000), o interesse acadêmico na Teoria da Contingência começou a decrescer a partir da década de 1970. As dificuldades de operacionalização dos conceitos, as variáveis muito agregadas e os conceitos que não tinham significado no nível operacional foram alguns dos motivos para esse desinteresse. Foi a abordagem dos configuracionistas que fez a ponte entre as abordagens agregadas e desagregadas.

A abordagem configuracional tentou olhar para os conceitos de estratégia e estrutura de forma mais multidimensional. O trabalho de MINTZBERG (1989), por exemplo, considerou cinco tipos estruturais que além de considerar os aspectos habituais, como nível de controle, os diferentes níveis de formalização e centralização, considera ainda o modo de funcionamento das organizações. MINTZBERG (1989) relaciona as diversas componentes básicas e como elas se relacionam e que mecanismos de coordenação são utilizados.

Para MINTZBERG (1989), cada organização apresenta seis tipos de elementos básicos, seis forças, que se encontram em constante comunicação, como mostrado na Figura 7:

1. Vértice Estratégico – constituído pelos gestores de topo, onde se incluem os conselhos de administração, de gerência e o seu pessoal de apoio. Tendo como objetivo proporcionar a todos os colaboradores as necessidades para que a organização atinja os seus objetivos.
2. Linha Hierárquica Média – constituída pelos gestores intermediários, diretores funcionais e operacionais, chefes de serviço, etc., que têm como principal função fazer a ligação entre o vértice estratégico e o centro operacional, através de uma hierarquia.
3. Centro Operacional – constituído por todos os operacionais que executam os trabalhos de base relacionados com a produção de bens ou serviços. Nos quais se incluem a transformação de entradas em saídas, a respectiva distribuição e venda das saídas, e ainda, o controle de estoque.
4. Tecnoestrutura – constituída por analistas, engenheiros, contadores, responsáveis pelo planeamento e pela organização de métodos, os quais visam obter sistemas de trabalho que permitam a padronização da organização.
5. Logística – constituída por pessoas que têm a seu cargo serviços de apoio, serviços jurídicos, relações públicas, investigação, etc.



**Figura 7 - Estrutura organizacional (MINTZBERG, 1989)**

Em seus estudos, Mintzberg observou que algumas configurações são mais frequentes que outras. Ele identificou as seguintes cinco configurações: a Estrutura Simples, Burocracia Mecânica, Burocracia Profissional, Estrutura Divisionalizada e a Adhocracia. No entanto, estas estruturas representam unicamente modelos de orientação e explanação de características, pois muito dificilmente se encontrará uma

organização com uma estrutura “pura”. Tal deve-se à complexidade interna e externa que envolve as organizações. Em uma organização que apresenta uma estrutura base, é freqüente encontrar indícios de outros tipos de estruturas, apresentando uma “Estrutura Híbrida”. Devido ao crescimento e aos novos desafios a que as organizações se sujeitam, elas procuram evoluir as suas estruturas, passando por exemplo de Estrutura Simples a Burocracia Mecânica, para tal usam a Estrutura Híbrida, que conjuga características de ambas. As características das configurações identificadas por MINTZBERG (1989) estão identificadas na Tabela 3.

**Tabela 3 - Resumo das estruturas (Adaptado de MINTZBERG, 1989)**

<b>Tipo de Estrutura</b>	<b>Principal Mecanismo de Coordenação</b>	<b>Parte – chave da Organização</b>	<b>Tipo de centralização</b>
<b>Estrutura Simples</b>	Supervisão direta	Vértice Estratégico	Centralização vertical e horizontal
<b>Burocracia Mecânica</b>	Estandarização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
<b>Burocracia Profissional</b>	Estandarização das qualificações	Centro Operacional	Descentralização horizontal
<b>Estrutura Divisionalizada</b>	Estandarização os resultados	Linha Hierárquica	Descentralização vertical limitada
<b>Estrutura Adhocrática</b>	Ajuste mútuo	Intermédia Logística	Descentralização selectiva
<b>Estrutura Missionária</b>	Estandarização de normas	Ideologia	Descentralização
<b>Estrutura Política</b>	Nenhum	Nenhuma	Varia

### **1.2.3.5 Principais questões da perspectiva estrutural**

MOTTA (1997) caracteriza que no início a questão estrutural resumia-se a responder a pergunta de como distribuir poder e autoridade para garantir o alcance dos objetivos organizacionais. Nesse momento, insistia-se na repartição do poder e na hierarquização da autoridade para direcionar e controlar o comportamento humano. FERREIRA ET AL. (2006) colocam que o advento da burocracia ocorreu com base na evolução da sociedade, com o esgotamento da forma tradicional de autoridade, na qual predominavam características patriarcais e patrimonialistas. O crescimento das organizações e a complexidade adquirida na gestão delas trouxeram a necessidade de um modelo de gestão mais complexo, com um novo tipo de autoridade e uma nova lógica gerencial. E isso se materializou tanto nas novas formas organizacionais, quanto nos novos papéis e tarefas de gestão, mostrados no item 1.2.4 a seguir.

Em uma segunda fase, MOTTA (1997) já caracteriza o problema estrutural vinculado à disfuncionalidade da rigidez formal das normas e regras. Procurava-se adaptar a

organização às variações do mundo exterior através da imposição de uma visão finalista mais acentuada. A estrutura passa a se ligar o máximo possível a objetivos e resultados, concedendo maior flexibilidade sobre o uso dos meios técnicos e administrativos. Também há alterações nos papéis e tarefas de gestão, como mostrado no item 1.2.4 a seguir.

No item 1.3.2, são explicitadas as tendências atuais com relação às formas organizacionais.

#### **1.2.4 Os papéis gerenciais**

---

A preocupação com as tarefas e práticas gerenciais pode ser percebida desde os estudos de Taylor e Fayol. Para Taylor, o papel dos dirigentes era muito importante no planejamento de cada tarefa. Fayol se notabilizou pela divisão do trabalho administrativo nas operações básicas do POCCC (ver item 1.1), que depois se transformou em PODC, quando comando e coordenação foram fundidos na função direção (FERREIRA ET AL., 2006).

Diversas questões sobre autoridade e responsabilidade (que muitas vezes emergem da estrutura organizacional), sobre o poder dentro das organizações, sobre a legitimidade da autoridade exercida, se colocam quando pensamos nas tarefas da gestão.

Também um dos primeiros autores de relevo na gestão, Chester Barnard, em seu livro *"The functions of the executive"* de 1938, já falava, por exemplo, da necessidade de cada ordem de um superior ser legitimada pelo funcionário no que ele chamava de "teoria da aceitação da autoridade". Para o autor, a verdadeira fonte de poder do executivo não é sua posição hierárquica e sim sua aceitação pelos trabalhadores. Na seção seguinte, discutir-se-ão então alguns desses modelos de práticas de gestão.

Segundo MOTTA (1994), o trabalho gerencial é atípico, não se parece com nenhuma outra função ou profissão e por isso torna-se até difícil descrevê-lo. A definição da função gerencial, apesar de muitas pesquisas e estudos diversos, ainda é ambígua e até mesmo misteriosa. Se comparada com outras funções produtivas, com comportamentos estáveis que podem ser corrigidos quando se desviam dos padrões, a função gerencial não supervisiona rotinas, nem lida com tecnologias específicas, não produz bens e serviços quando transacionam com os públicos internos e externos à sua empresa e, embora se envolva em rotinas e técnicas, age diferencialmente quanto à natureza e tempo em cada uma delas.

MOTTA (1994) conclui que hoje já se aceita tratar a função gerencial como extremamente ambígua e repleta de dualidades, cujo exercício se faz de forma fragmentada e intermitente.

#### **1.2.4.1 As tarefas da gestão**

Considerando o modelo burocrático de organização, no qual só há valor no que é formalmente instituído, no que está explícito nas normas e regulamentos, há dificuldades na adaptação das decisões quando as circunstâncias se modificam. Nessa fase, MOTTA (1997) entende que as tarefas de gestão vinham das atividades de:

- a) Dividir, padronizar e especializar o trabalho, estabelecendo uma lógica coerente com a hierarquia da autoridade;
- b) Definir formalmente a unidade de comando;
- c) Distribuir recursos de poder compatíveis com o grau de responsabilidade;
- d) Definir fronteiras de autoridade e mais rigor no âmbito da responsabilidade;
- e) Reforçar a formalidade do controle como a forma de viabilizar a estrutura da autoridade.

Outra manifestação da burocracia, e de sua ênfase no controle, na padronização e na previsibilidade, é a teoria da decisão. A busca de definição de métodos estruturados, que confirmem previsibilidade ao processo decisório, parte do pressuposto de que os indivíduos possuem uma limitada capacidade de análise, a racionalidade limitada como definida por Herbert Simon.

Para Simon, a organização podia ser entendida como um sistema de decisões, no qual cada pessoa participa tomando decisões individuais a respeito das alternativas de comportamento oferecidas (FERREIRA *ET AL.*, 2006). De acordo com a análise de Simon, o processo decisório se desenvolve nas seguintes etapas (MARCH e SIMON, 1958):

- Percepção da situação que envolve algum problema;
- Análise e definição do problema;
- Definição dos objetivos;
- Procura de alternativas de ação;
- Avaliação e comparação das alternativas;
- Escolha da alternativa mais adequada;
- Implementação da alternativa escolhida.

Com a evolução dos pensamentos sobre gestão, no que MOTTA (1997) definiu como uma segunda fase nas questões estruturais (ver item 1.2.3.5), houve maior ênfase na flexibilidade sobre o uso de meios técnicos e administrativos. O conteúdo das práticas de gestão envolvia:

- a) Departamentalizar o máximo possível por objetivos ou área geográfica;
- b) Desenhar a estrutura com base em projetos ou sistemas;
- c) Projetar estruturas multifuncionais e matriciais, revendo padrões estabelecidos de unidade de comando;
- d) Conceder autoridade sobre os meios administrativos aos responsáveis sobre as atividades-fim;
- e) Delegar e descentralizar recursos de poder às unidades operacionais e aos responsáveis por projetos específicos;
- f) Instituir na gerência a visão permanente sobre objetivos e resultados de forma a favorecer flexibilidade na repartição de tarefas;
- g) Definir critérios formais de desempenho, avaliação e controle.

Na análise de BARTLETT e GHOSHAL (1993), a forma estrutural de Chandler se provou tão poderosa por ter definido um novo conjunto de papéis de gestão e relacionamentos que enfatizaram a descentralização das atividades da alta gestão. À alta gestão de cada divisão caberia planejar, coordenar e controlar suas atividades. Essas três tarefas, na visão dos autores, englobam todas as atividades descritas anteriormente como práticas da gestão. Isto é, o conteúdo e as práticas da gestão vão evoluindo, mas ainda podem ser categorizadas nessas três tarefas. Nas subseções a seguir, estas tarefas são analisadas de forma mais detalhada.

#### **1.2.4.2 O conceito de planejamento**

Para MOTTA (1994), a visão ordenada e tradicional de gerência fazia crer que o dirigente era – ou deveria ser – um decisor racional, um planejador sistemático e um coordenador e supervisor eficiente das atividades organizacionais. Entretanto, na prática vê-se mais o contrário. Para o autor, a visão ordenada do mundo organizacional, implícita na própria ideia de “organização”, induzia a pensar a realidade administrativa como racional, controlável e passível de ser uniformizada. Essa visão tem se provado enganadora, pela constatação cada vez mais freqüente de que a organização é, significativamente, uma realidade caótica. O conceito de planejamento torna-se dessa forma pouco relevante ao estudo das tarefas da gestão.

De qualquer forma, o conceito foi abordado sob a perspectiva estratégica (item 1.2.2), consideraremos com mais detalhes os conceitos de coordenação e controle nas seções seguintes.

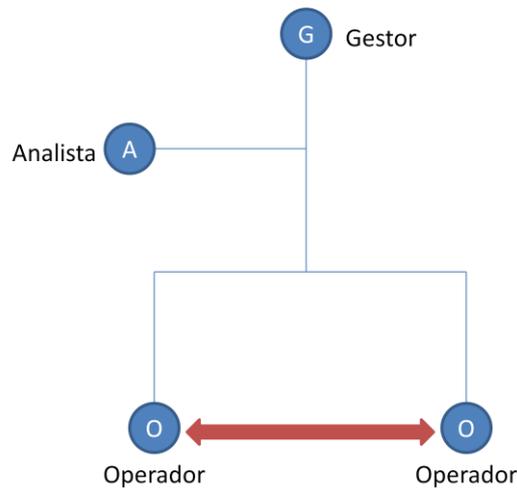
#### **1.2.4.3 O conceito de coordenação**

FAYOL (1966), dentre as atividades do administrador, argumenta que a implantação de qualquer planejamento seria inviável sem a coordenação das atitudes e esforços de toda a organização (departamentos e pessoal), tendo em vista os objetivos traçados. É necessário ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos. A coordenação harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e seu sucesso. Ela sincroniza coisas e ações em suas proporções certas e adapta os meios aos fins.

Uma das primeiras abordagens sobre a coordenação de esforços em uma organização pode ser vista no trabalho de Mary Parker Follett. Follett se preocupava com a forma adequada para o exercício da autoridade. Em seu entendimento, havia três formas de se lidar com o conflito inerente às organizações: a dominação, na qual uma parte impõe a outra seus desejos; a conciliação, que tem como base a renúncia total ou parcial de seus interesses por uma das partes; e a integração, em que são buscados arranjos que satisfaçam efetivamente ambas as partes. A integração representa, na sua percepção, a melhor estratégia, pois na conciliação a tendência é que os conflitos acabassem voltando e a dominação apenas abafa o conflito ao mesmo tempo em que agravaria as diferenças.

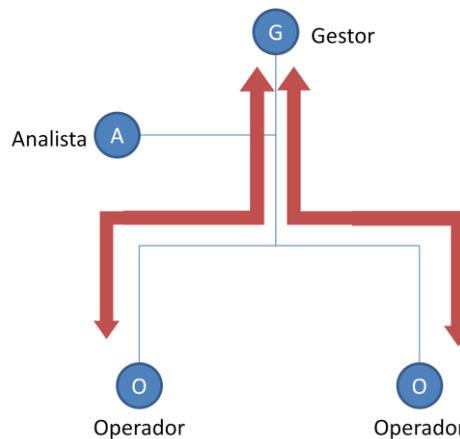
Para MINTZBERG (1993), os mecanismos de coordenação representam as formas pelas quais uma organização consegue coordenar seu trabalho, embora o autor ressalte que estes mecanismos também estão preocupados com controle e comunicação, e não somente coordenação. Os cinco mecanismos de coordenação de MINTZBERG (1993) são:

- Ajuste Mútuo – Alcança a coordenação do trabalho pelo simples processo da comunicação informal. Sob ajuste mútuo, o controle do trabalho está nas mãos dos executores (como mostra a Figura 8). Por ser um mecanismo de coordenação tão simples, é naturalmente utilizado em organizações simples. Paradoxalmente, também é utilizado nas mais complicadas, em conjunto com outros mecanismos de coordenação, em situações que necessitam de ajustes ao longo de seu desenvolvimento.



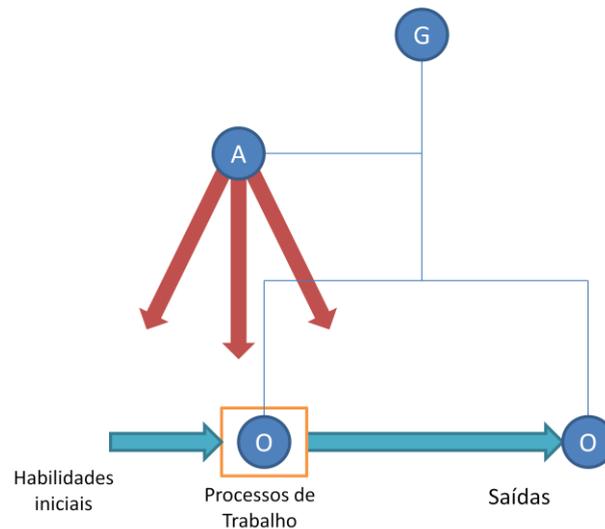
**Figura 8 - Ajuste Mútuo (MINTZBERG, 1993)**

- Supervisão direta – Alcança a coordenação tendo uma pessoa que se responsabiliza pelo trabalho dos outros, dando instruções e monitorando suas ações, como mostrado na Figura 9.



**Figura 9 - Supervisão Direta (MINTZBERG, 1993)**

- Padronização dos processos de trabalho – Quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado, a coordenação é alcançada no momento dessa especificação ou programação, antes do trabalho ser executado.
- Padronização das saídas – Quando o resultado do trabalho – por exemplo, as dimensões do produto ou do desempenho – é especificado, a coordenação entre as tarefas é pré-determinada.
- Padronização das habilidades (e conhecimentos) dos trabalhadores – Quando o tipo de treinamento requerido para desenvolver o trabalho é especificado, a coordenação é alcançada indiretamente.



**Figura 10 – Padronização (MINTZBERG, 1993)**

Para MINTZBERG (1993), esses mecanismos de coordenação possuem certa ordem: conforme o trabalho da organização se torna mais complicado, os mecanismos de coordenação favorecidos passam de ajuste mútuo a supervisão direta a padronização. Normalmente, pessoas trabalhando juntas em grupos pequenos se adaptarão uns aos outros informalmente, e o ajuste mútuo se torna a forma favorecida. Conforme o grupo vai crescendo, entretanto, surge a necessidade de liderança, e a supervisão direta torna-se o mecanismo de coordenação favorecido. De acordo com o aumento da complexidade do trabalho, outra transição tende a ocorrer – em direção a padronização.

Porém, se a divisão das tarefas se mostra não padronizável, pode ser necessário retornar ao início do ciclo e favorecer o mais simples, mas o mais adaptável, mecanismo de coordenação – o ajuste mútuo.

#### **1.2.4.4 O conceito de controle**

Para FAYOL (1966), dentre as tarefas do administrador, controlar é estabelecer padrões e medidas de desempenho que permitam assegurar que as atitudes adotadas são as mais compatíveis com o que a organização almeja.

OUCHI (1979) enxerga o controle organizacional como algo simples, que pode ser entendido através dos mecanismos pelos quais uma organização pode ser gerida, de forma que atinja seus objetivos. O autor critica a visão de TANNENBAUM (1968) de que controle é a soma das relações interpessoais de influência em uma organização.

Também critica a de ETZIONI (1965), que acha útil tratar o controle em organizações como equivalente a poder.

Em um olhar político sobre a organização, esta pode ser vista como um sistema de poder no qual pessoas ou grupos procuram maior influência no processo decisório. Dessa forma, para mudar uma organização seria preciso provocar uma redistribuição de poder, de forma a satisfazer novas prioridades de ação (MOTTA, 1997).

De início, o poder era concebido de forma elitista e diretamente proporcional ao estabelecido na estrutura formal da organização. Via-se o poder como institucionalizado, concentrado no topo e em sua única fonte, a autoridade do cargo. Assim, embora necessário à manutenção da ordem organizacional, o poder aparecia de forma negativa, em contraposição à fraqueza ou ao não-poder de outros. Nessa visão, mudar a organização resumia-se basicamente em introduzir uma nova estrutura formal e procurar alterar a forma de agir daqueles que ocupavam os cargos de topo.

MOTTA (1997) aponta que outra visão sobre poder apareceu em contraste à anterior. Um conceito mais pluralista do poder como contingencial e descontínuo surgiu. O poder é plural: está distribuído desigualmente por pessoas e grupos organizacionais. Existem muitas fontes ou recursos de poder não só na autoridade do cargo mas, também, em fatores como: conhecimento, acesso à informação, domínio de tecnologia, controle de uma etapa do processo decisório, participação em entidades externas ou habilidade no manejo dos próprios símbolos do poder. O poder se altera no tempo e no espaço organizacional, dependendo de variações na distribuição desses recursos.

William Ouchi, em seu artigo “*A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms*” de 1979, busca descrever os mecanismos pelos quais uma organização procura lidar com o problema de avaliação e controle. São eles:

- Mecanismos de mercado – esses mecanismos lidam com o problema de controle por suas habilidades de medir e recompensar precisamente as contribuições individuais;
- Mecanismos de burocracia – mecanismos que dependem de uma mistura de avaliação próxima com uma aceitação socializada dos objetivos comuns;
- Mecanismos de clã – mecanismos que dependem de um processo relativamente completo de socialização que efetivamente elimina a incongruência de objetivos entre indivíduos.

Podem-se organizar estes três modos de controle em duas dimensões: os requisitos informacionais necessários para operar cada tipo de controle e os fundamentos sociais necessários para operar cada tipo de controle. Os requisitos ou fundamentos sociais se referem ao conjunto de acordos entre pessoas que, no mínimo, é necessário para que uma forma de controle seja empregada. Mesmo em uma organização dispondo de um conjunto elaborado de acordos, OUCHI (1979) está interessado em entender o conjunto mínimo sem o qual um mecanismo de controle não pode funcionar.

Um mercado não pode existir sem uma norma de reciprocidade, mas não requer acordos sociais além desse. Uma norma de reciprocidade assegura que, se uma das partes da transação de mercado tentar enganar a outra, caso o enganador seja descoberto, ele será punido por todos os membros do sistema social, e não só pela vítima ou pelos seus parceiros. A severidade da punição normalmente excederá o crime, detendo assim futuros oportunistas (GOULDNER, 1954 *APUD* OUCHI, 1979).

Quando um mecanismo de mercado falha como mecanismo de controle normalmente ele é substituído por uma forma burocrática. Uma burocracia contém não só uma norma de reciprocidade, mas também um acordo baseado em legitimidade de autoridade. Em um sistema de controle burocrático, a norma de reciprocidade é refletida pela noção de que, em troca de um pagamento, um empregado entrega sua autonomia em certas áreas a seus superiores organizacionais, permitindo assim que estes dirijam suas atividades de trabalho e monitorem seu desempenho. Esses passos só são possíveis se os membros da organização aceitam a ideia que cargos superiores tenham direito legítimo de comandar e monitorar pessoas em níveis mais baixos da organização.

Um clã necessita não somente de uma norma de reciprocidade e da ideia de legitimidade da autoridade (mesmo que não da forma racional/formal), mas também de acordos sociais em um amplo escopo de valores e crenças. Porque o clã não possui o mecanismo de preço explícito do mercado e as regras explícitas da burocracia, ele depende de um profundo nível de acordos comuns entre membros sobre o que constitui comportamento adequado, e requer um alto nível de compromisso da parte de cada indivíduo sobre os comportamentos socialmente prescritos. O clã demanda mais em termos de acordos sociais com relação tanto a mecanismos de mercado quanto de burocracia.

Com relação aos requisitos de informação, acontece o contrário. Embora, em um mercado puro, preços sejam alcançados através de um processo competitivo de

ofertas e nenhum aparato administrativo seja necessário para produzir esta informação, estas condições não são alcançadas na realidade, com ineficiências que surgem pelas partes de mercado. Em uma organização, OUCHI (1979) fala da utilização do lucro ou do investimento por gestores (de uma divisão ou gerência) como mecanismos de controle, de forma diferente de custos ou outras medidas de desempenho, que poderiam ser vistas como regras burocráticas. Um preço interno não necessita da hierarquia da autoridade acompanhando-o. Mas raramente uma organização consegue estabelecer preços internos, pois a interdependência tecnológica e a incerteza complicam o problema.

Em um clã, a informação está contida nos rituais, estórias e cerimônias que transmitem valores e crenças da organização (CLARK, 1970 APUD OUCHI, 1979). A maior parte dessas informações não é explícita, não podendo ser disposta diretamente em um sistema, o que faz com que seja difícil implantar um mecanismo de clã como o mecanismo central de controle em uma organização.

Para OUCHI (1979), essas especificidades e condições especiais para implantação fazem dos mecanismos de mercado e de clã mecanismos mais refinados de controle, porém mais difíceis de serem implantados. Já a forma burocrática de controle pode resistir a altas taxas de heterogeneidade e tem poucas demandas por informação.

**Tabela 4 – Pré-requisitos sociais e informacionais de controle (OUCHI, 1979)**

<b>Tipo de Controle</b>	<b>Requisitos sociais</b>	<b>Requisitos informacionais</b>
Mercado	Norma de reciprocidade	Preços
Burocracia	Norma de reciprocidade Legitimidade da autoridade	Regras
Clã	Norma de reciprocidade Legitimidade da autoridade Valores e crenças comuns	Tradições

Mas OUCHI (1979) ressalta que, na realidade, esses mecanismos aparecem em conjunto em uma organização, não existindo burocracias, mercados ou clãs puros.

A definição dos mecanismos de controle em uma organização vai depender dos custos e benefícios associados. Tanto OUCHI (1979) quanto PFEFFER (1997) ressaltam que a escolha dos mecanismos de controle em uma organização começa no momento de seleção das pessoas. Para alcançar controle efetivo das pessoas, a organização pode optar por procurar e selecionar pessoas que se ajustem perfeitamente às suas necessidades ou selecionar aquelas que não se ajustem tão exatamente e implantar um sistema de gestão para instruir, monitorar e avaliá-las.

OUCHI (1979) observa que as várias formas de avaliação e controle resultarão em níveis de compromisso individuais diferentes ou alienação à organização e seus objetivos. De forma geral, o autor coloca, um modo de controle que se baseia na seleção apropriada de pessoas pode esperar alto comprometimento como resultado dos valores internalizados. No outro extremo, um modo de controle que depende pesadamente de monitoramento, avaliação e correção de uma forma explícita tende a ofender o senso de autonomia e autocontrole das pessoas, podendo levar a respostas sem entusiasmo e puramente complacentes. OUCHI (1979) ressalta, no entanto, que não é possível para uma organização medir ou de alguma forma controlar seus empregados sem de alguma forma afetá-los através do próprio processo utilizado para medi-los. Na Tabela 5 encontra-se um resumo das condições apresentadas.

**Tabela 5 - Controle Organizacional: Tratamento das pessoas (OUCHI, 1979)**

<b>Tratamento das pessoas</b>	<b>Forma de comprometimento</b>	<b>Tipo de controle correspondente</b>
Totalmente não seletivo;	Internalização	Mercado
Escolha qualquer um, sem nenhum tratamento		
Seleção/rastreamento	Identificação	Clã
Treinamento		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Treinamento de habilidades</li> <li>○ Treinamento de valores</li> </ul>		
Monitoramento	Conformidade ( <i>compliance</i> )	Burocracia
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Monitoramento de comportamento</li> <li>○ Monitoramento de resultados</li> </ul>		

Ao final de seu artigo, OUCHI (1979) ressalta que, à época de publicação, os teóricos organizacionais começavam a discutir se as organizações reais possuíam realmente a racionalidade subjacente que é assumida nas formas de controle de mercado e burocráticas. Teóricos vinham observando que a maior parte das hierarquias falha em transmitir controle com precisão do topo à base, com muitas organizações não possuindo nem um conjunto de objetivos comuns, ou, como SIMON (1962 APUD OUCHI 1979) colocou, com subunidades frouxamente ligadas umas as outras.

Com as mudanças na abordagem das estratégias e estruturas organizacionais, OUCHI (1979) coloca que, se a forma como as organizações funcionam se alterasse, as formas de controle dominantes a época seriam inapropriadas no futuro.

### **1.3 As tendências na gestão das organizações**

Segundo BRAGANZA e LAMBERT (2000), líderes de empresas atualmente se preocupam não só em criar organizações que possam reagir rapidamente a mudanças

externas, mas que também saibam que estas mudanças podem ser em direções dificilmente imagináveis hoje. Assim, muitos dos modelos e quadros de referência utilizados serão impróprios para tomadas de decisão sobre o futuro. Novos modelos de referência têm que ser criados para adaptação a pressões externas, enquanto ao mesmo tempo se assegure que a organização mantenha um senso de integridade em seus níveis operacional e estratégico.

Utilizando a mesma divisão da seção anterior, as seções seguintes examinam as novas tendências e transformações pelas quais passaram e passam as organizações, segundo uma abordagem estratégica, uma abordagem estrutural e com relação aos papéis e tarefas da gestão.

### **1.3.1 As novas abordagens estratégicas**

---

Para MOTTA (1997), as tendências contemporâneas para a perspectiva estratégica avançam tanto no aspecto processual de como pensar estrategicamente e decidir o futuro da empresa quanto sobre as formas de se relacionar com a sociedade.

No aspecto processual de como pensar estrategicamente, a perspectiva contemporânea enfatiza a sensibilidade empresarial a mutações e pressões externas como o fator primordial do progresso por causa da:

- a) Maior velocidade e impacto das mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas – já não cabem estratégias com base na perspectiva de continuidade e adaptação natural da organização ao seu ambiente; e
- b) Complexidade interna atingida pelas organizações modernas, dificultando sua sensibilidade aos problemas externos.

Segundo MOTTA (1997), no mundo moderno, o êxito de qualquer instituição depende de sua capacidade de perceber alterações em valores ambientais e incorporá-los aos objetivos organizacionais. A perspectiva estratégica presume as empresas crescendo, alcançando novos resultados e impacto na ambiência como fruto da capacidade de inovação e adaptação constantes. Para isso, a organização inova as formas de perceber e se relacionar com a comunidade, ressaltando-se continuamente a nova visão estratégica.

Outra mudança com relação ao início das abordagens estratégicas é a ideia de MOTTA (1997) de que a visão estratégica deve estar o máximo possível incorporada

às decisões e atividades administrativas. Destacando-se que a decisão estratégica é um processo contínuo, sistemático e inerente à própria organização moderna.

Outro contraponto com relação ao planejamento estratégico é a crítica à abordagem racional nos processos de decisão. A perspectiva racional assume que o tema da decisão é específico, permitindo a identificação, análise e escolha de alternativas, as pessoas são atores racionais, o processo organizacional é controlável e as informações são disponíveis em tempo hábil. MOTTA (1997) entende que o processo decisório pode ser visto como um processo humano, interativo e valorativo, e a decisão estratégica resultaria então de um processo social técnico e político – ao mesmo tempo racional e ilógico, e, portando, parcialmente controlável.

Assim, na perspectiva contemporânea, ressaltam-se as novas dimensões sobre a natureza do contexto e do objeto da decisão. MOTTA (1997) resume nos pontos seguintes o processo decisório estratégico contemporâneo.

1. Contexto Estratégico: nenhum dirigente, participante ou analista, é capaz de dominar todas as etapas ou conhecer todas as informações porque:
  - a) A decisão é parte de um processo mais amplo e mutável de inserção da organização em um contexto alimentado continuamente por novas informações e escolhas;
  - b) Os participantes do processo decisório são limitados não só pelo seu conhecimento ou dificuldade de acesso a informações, mas, também, pelas interações pessoais e grupais; e
  - c) As informações são afetadas pelos interesses de quem as coleta e analisa.
2. Risco e Incerteza: a decisão sempre se passa em ambiente de risco, ignorância e incerteza.
3. Intersetorialidade: em um contexto de complexidade, grande parte das informações é produzida longe do problema imediato, além de depender da concorrência de vários setores, disciplinas ou profissões. Assim, reduz-se a possibilidade da ação individual exclusiva renovando a importância da interação pessoal e do trabalho em grupo. Dessa forma, a construção conjunta e a conscientização sobre a visão estratégica se tornam referência básica para a decisão.
4. Julgamento de valores: em todas as etapas de uma decisão ocorrem julgamentos sobre meios e fins. Consciência e aspirações individuais sobre ética e moral estão presentes nas análises, com a mesma força das opções

sobre eficiência e qualidade. Nesse sentido, não se deve adiar para os últimos estágios da decisão os julgamentos e a clarificação de valores. Conscientizando-se das opções valorativas de cada etapa, pode-se facilmente construir acordos, buscar consensos e considerar expectativas das pessoas envolvidas.

Quanto às relações sociais, MOTTA (1997) ressalta as tendências sociais e contemporâneas que mostram tanto o cliente quanto a comunidade com maiores poderes sobre a empresa. O sistema de produção depende da acessibilidade do cliente e a reconstrução valorativa faz as empresas mais dependentes e subordinadas às comunidades.

Os modelos de produção, originários da Revolução Industrial, procuravam garantir a estabilidade e o êxito da empresa através da padronização de seus produtos e processos. A tecnologia incentivava a uniformidade, e as variações significavam aumento acentuado dos custos. O resultado era a dependência dos clientes à criação técnica da empresa. A tecnologia contemporânea e a organização virtual vieram repor essa prática secular, permitindo maior interferência do cliente no desenho dos produtos e, portanto, no processo produtivo. O cidadão, como consumidor, deixa de ter uma relação passiva com a empresa e adquire a possibilidade de trazer suas aspirações, necessidades e criatividade como uma nova contribuição ao processo produtivo.

MOTTA (1997) também destaca a crescente importância das alianças estratégicas. As estratégias empresariais sempre foram altamente condicionadas pelos valores da competição, da eficiência e do poder da independência sobre os demais competidores e fornecedores. Desde a Revolução Industrial esses valores prevaleceram no mundo ocidental e direcionaram estudos e ações empresariais. Para MOTTA (1997), a idéia de colaboração e redes estratégicas foi sendo introduzida aos poucos nas empresas ocidentais e relativizando valores anteriores, inspirada no progresso industrial asiático.

Por isso, torna-se necessário ultrapassar os próprios limites para alcançar novas alianças: aproximar-se o máximo possível da forma de rede e da cooperação estratégica.

**Tabela 6 – Visão estratégica da organização do futuro por tendências atuais (MOTTA, 1997)**

<b>Fatores</b>	<b>Passado → Presente</b>	<b>Presente → Futuro</b>
<b>Produto</b>	Foco da produção	Parte de um serviço
<b>Atenção ao cliente</b>	Decorrência do serviço	Base do negócio
<b>Satisfação social</b>	Resultado da produção	Integrado à produção
<b>Êxito empresarial</b>	Responder demandas de massa e de segmentos populacionais	Captar interesses específicos e manter relações dinâmicas com a clientela
<b>Concorrente</b>	Inimigo	Benchmarking e parceiro potencial
<b>Grau de dependência</b>	Propriedade de todos os processos	Alianças estratégicas – terceirização – franquias
<b>Aproximação estratégica do futuro</b>	Previsão, análise e planos	Missão, visão e possibilidades
<b>Competição</b>	Vantagem competitiva e comparativa	Vantagem colaborativa
<b>Variedade de produtos e de serviços</b>	Baixa – uniformidade na produção	Alta – diversidade na produção
<b>Inserção no mercado</b>	Paroquial ou regionalizada	Globalizada – <i>world class</i>

### 1.3.2 As novas formas organizacionais

---

O interesse acadêmico nas estruturas organizacionais foi sendo substituído por uma análise de processos e redes, segundo PETTIGREW e FENTON (2000). Para os autores, embora aparentemente as estruturas das organizações não tenham se modificado tanto nos últimos anos, as relações de trabalho para os indivíduos se modificaram significativamente.

PETTIGREW e FENTON (2000) destacam que as categorias estruturais se referem principalmente às características formais das organizações e dizem pouco sobre a forma como os gestores realmente se comportam dentro delas. Dessa forma, apesar então de não ter havido uma grande ruptura com as características essenciais das organizações divisionais e sua forma distribuída, não houve a mesma continuidade em seus processos internos.

MOTTA (1997), ao referenciar-se à estrutura no sentido clássico, chama atenção para sua utilização com o objetivo de direcionar o comportamento administrativo na crença de se eliminar incertezas, com maior rigidez na distribuição de poder e autoridade. Privilegiavam-se as dimensões internas e as funções administrativas, quase independentes das transações da empresa com o seu ambiente. Pregava-se o direcionamento do comportamento humano no trabalho através de normas e controles internos e fundamentados na autoridade. Portanto, tratava-se a organização como um sistema fechado.

Já nas novas perspectivas sobre estrutura, se reduziu a importância da distribuição de autoridade e responsabilidade na determinação do comportamento administrativo. A estrutura organizacional ganhou uma perspectiva de maior relatividade e mais próxima a um sistema aberto e contingencial.

Para BALDI e LOPES (2002), as novas formas organizacionais estão relacionadas com novos padrões de organização da produção, diferentes mecanismos de coordenação e controle, bem como sistemas de informação e produção e disseminação de conhecimento nas organizações, o que vai ao encontro das ideias de PETTIGREW e FENTON (2000) de que as alterações na forma podem se referir a mudanças em como se apresentam os conteúdos e os processos organizacionais.

BALDI e LOPES (2002) ressaltam que os novos estudos sobre as formas organizacionais mostraram a fluidez das estruturas organizacionais, ou o desaparecimento das fronteiras claramente delimitadas. Esses estudos passaram a

evidenciar o papel de mecanismos de coordenação, desconsiderados nas pesquisas conduzidas pelos teóricos contingencialistas e pelos economistas defensores da abordagem dos custos de transação.

Nesse contexto de grandes mudanças, GALBRAITH *ET AL.* (1995 *APUD* BALDI e LOPES, 2002) definem que as organizações eficientes no futuro devem apresentar as seguintes características:

- Descentralização: novas configurações – organizações em rede, por equipes, organizações horizontalizadas ou achatadas – pressupõem processos de tomada de decisão mais próximos do cliente.
- Organização distribuída: a descentralização das atividades anteriormente exercidas pela matriz passam a ser executadas por uma divisão ou unidade de negócios, com velocidade e redução de custos.
- Tamanho: o desafio da organização passa a ser que, de acordo com as contingências do momento, ela necessita ser grande e pequena simultaneamente.
- Estruturas não-hierárquicas ou menos hierárquicas: defende-se a idéia de que as organizações devem reduzir o número de níveis hierárquicos.

Dentro do contexto histórico, PETTIGREW e FENTON (2000) notam que os estudos sobre as formas organizacionais continuaram bastante diversos ao longo da década de 80, com abordagens de temas alternativos, como cultura, mudança e internalização. Houve, no entanto, um interesse significativo de outra direção, focando nas redes dentro e entre organizações.

Para os autores, os teóricos de rede trouxeram uma perspectiva mais social e relacional ao estudo das organizações, o foco passa a ser a organização das ações ao invés das ações de organizações individuais. O foco de rede envolve a identificação de padrões de ligações diretas e indiretas entre pessoas e posições baseadas em diversos laços. As redes de trabalho e papéis de autoridade surgem da interdependência de linhas de ação individuais. O ponto importante é que o fato da transmissão é secundário à própria relação.

Para BALDI e LOPES (2002), as redes diferenciam-se dos arranjos tradicionais em função dos mecanismos de coordenação e controle empregados, pela desmaterialização das fronteiras organizacionais e pela lógica de ação empregada.

### 1.3.3 Novos papéis gerenciais

---

MOTTA (1994) observa que a complexidade do mundo organizacional tem modificado dimensões clássicas de gestão e substituído formas antes rígidas e precisas por formas ambíguas e flexíveis. Essas alterações são provocadas pela própria evolução do meio social, econômico e político em que se inserem as organizações de trabalho.

Em função dessa evolução, o autor verifica que as organizações contemporâneas adquirem novidades como:

- A participação no processo decisório organizacional estratégico, antes limitada a dirigentes e técnicos, passa a envolver funcionários de nível hierárquico mais baixo, como pessoal de apoio, além de grupos organizados internos e externos;
- As estruturas organizacionais que favoreciam a tomada de decisão estratégica de forma centralizada passam a sofrer pressões acentuadas para a descentralização, modulação e atomização;
- Informações antes tratadas de forma cautelosa, restrita e até mesmo confidencial passam a ser divulgadas amplamente no meio organizacional, tornando-se acessível a todos os funcionários, além do pessoal externo.

MOTTA (1994) nota que essas modificações, ao mesmo tempo em que tornam mais complexa a gerência de alto nível, fazem com que gerentes de níveis intermediário e local tenham necessidade do mesmo tipo de conhecimento gerencial, antes passado somente a dirigentes. Na Tabela 7, mostram-se as discrepâncias entre a visão clássica para o trabalho gerencial e a realidade contemporânea.

**Tabela 7 – Discrepâncias entre perspectivas clássica e moderna das funções gerenciais por nível hierárquico (MOTTA, 1994)**

	Perspectiva clássica	Realidade contemporânea
Alto nível	Dirigentes trabalham na formulação de políticas e estratégias, pensando no futuro da organização e desenvolvendo alternativas de longo prazo. Procuram exercer a liderança e estabelecer as relações externas fundamentais.	Dirigentes trabalham na solução de problemas urgentes e de curto prazo, numa função fragmentada por reuniões e contatos externos e internos. Frustram-se pela pouca disponibilidade para planejar e pensar no futuro e pelas dificuldades burocráticas para o exercício da liderança.
Nível intermediário	Gerentes de nível intermediário tratam dos meios necessários para atingir os objetivos estratégicos. Trabalham em operações táticas de curto prazo e menor escopo, dentro dos limites estratégicos fixados pelos níveis superiores.	Trabalham no desenho de projetos e planos futuros em meio a pressões de cima e de baixo para a solução de problemas imediatos. Frustram-se pela pouca atenção superior a suas ideias de futuro e pelas inabilidades constantes de subordinados em resolver questões rotineiras. (Função em decadência/extinção por causa da descentralização)
Nível de supervisão	Supervisores gerenciam processos técnicos e rotineiros necessários à conclusão de tarefas específicas. Trabalham com escopo e prazo restritos e fixados nos níveis intermediários.	Trabalham em propostas de solução de questões estratégicas, pressionados por clientelas e subordinados, para serem levados à alta direção. Adquirem hoje informações, em grau e natureza, quase semelhantes a níveis superiores. (Função em importância crescente devido à descentralização)

Com base no que a seção 1.2.4.1 apresentou sobre as tarefas da gest, nas subseções seguintes são apresentadas as evoluções para as tarefas de coordenação e controle.

### **1.3.3.1 A evolução do conceito de coordenação**

Com as novas formas de organização há necessidade de novos mecanismos de coordenação. RANSON *ET AL.* (1980 *APUD* DAMORE, 2006) acrescentam que a estrutura de uma organização é mutável com o decorrer do tempo, o que pode fazer com que mecanismos que por ora são eficientes em determinada estrutura deixem de sê-lo através dos anos. A estrutura teria relação com duas concepções básicas: o arcabouço estrutural, que se baseia em características estruturais mais estáveis (como a divisão do trabalho e a especialização), e as características dinâmicas da estruturação organizacional, identificadas pelos padrões de interação.

Esses autores consideram como padrões de interação as ações que afetam a estrutura e são afetadas por ela, na medida em que são percebidas e interpretadas pelos integrantes das organizações. Os padrões de interação se configuram a partir de

mecanismos próprios do funcionamento de cada empresa, e os motivos dessa interação (que os autores chamam de "campos de significados") são movidos por pressupostos de trabalho, crenças, valores e interesses articulados para os objetivos organizacionais.

O artigo de MARTINEZ e JARILLO (1989) sugere que o aumento do estudo da utilização de mecanismos de coordenação por Corporações Multinacionais (no original, *Multinational Corporations - MNC*) – pode indicar que o ambiente crescentemente competitivo força essas firmas a ajustar suas estratégias, exigindo mais coordenação multidimensional. Surgem questões sobre como coordenar atividades cada vez mais dispersas, mas ainda interdependentes.

Os autores entendem que o estudo dos mecanismos de coordenação é essencial para o estudo da gestão. A definição utilizada por eles considera suficiente entender os mecanismos de coordenação como qualquer ferramenta administrativa para alcance de integração entre diferentes unidades em uma organização. Dessa forma, termos como “mecanismo de coordenação” ou “mecanismos de integração” foram utilizados como sinônimos.

Segundo MARTINEZ e JARILLO (1989), todas as organizações possuem um certo grau de especialização ou diferenciação entre suas partes, o que demanda algum esforço de coordenação entre elas. Os autores identificarem mecanismos de coordenação formais e informais em sua pesquisa, como apresentado na Tabela 8. Eles enfatizam que a organização deve buscar a combinação dos dois grupos de mecanismos, pois não se deve contar apenas com o controle burocrático (formalidade) para a consecução dos seus objetivos.

**Tabela 8 – Mecanismos de coordenação (MARTINEZ e JARILLO, 1989)**

<b>Lista dos mecanismos de coordenação mais comuns</b>	
<b>Mecanismos estruturais e formais</b>	
1.	Departamentalização ou agrupamento de unidades organizacionais, formando a estrutura formal.
2.	Centralização ou descentralização da tomada de decisão pela hierarquia da autoridade formal.
3.	Formalização e padronização: políticas, regras, descrições de tarefas, e procedimentos padrões escritos, via instrumentos como manuais, gráficos, etc.
4.	Planejamento: planejamento estratégico, orçamento, planos funcionais, programação, etc.
5.	Controle de resultado e de comportamento: desempenho financeiro, relatórios técnicos, dados de vendas e de marketing, etc., e supervisão direta.
<b>Outros mecanismos, mais informais e sutis:</b>	
1.	Relações laterais ou transdepartamentais: contato gerencial direto, equipes permanentes ou temporárias, forças tarefas, comitês, integradores e departamentos integrados.
2.	Comunicação informal: contatos pessoais entre gerentes, viagens da gerência, reuniões, conferências, transferências de gestores, etc.
3.	Socialização: construção de uma cultura organizacional de objetivos estratégicos e valores compartilhados por treinamento, transferência de gestores, gestão da carreira, sistemas de medição e recompensa, etc.

### **1.3.3.2 A evolução do conceito de controle**

Para JØRGENSEN e LARSEN (1987), o pensamento convencional sobre controle foca na hierarquia. Tudo mais são normalmente definidos como limitações que, para se ter efetivo controle, deveriam ser removidas. É “hierarquia ou caos”. Sem superiores as coisas vão errado. Dessa forma, o pensamento convencional sobre controle dá aos superiores a “histórica missão” de salvar o mundo.

Controle foi associado a um planejamento superordenado, intervenção direta, coordenação, políticas deliberadas, etc. Por definição, atividades que não eram controladas centralmente eram consideradas como não controladas, acidentais, não coordenadas (i.e., inaceitáveis no geral). Diferenças, variedade, riqueza de variações de práticas, regras e comportamentos de organizações eram vistas como negativas nos sistemas burocráticos, onde causavam problemas de informação.

O conceito de controle mais amplo que JØRGENSEN e LARSEN (1987) adotam é de “influência social conduzindo a um comportamento modificado”. A expressão

“conduzindo a um comportamento modificado” implica em dois pré-requisitos. Primeiro que o comportamento pode efetivamente ser diferente do que se tornou. Dessa forma, controle pressupõe graus de liberdade no sistema social. Em segundo lugar, é assumido que a “influência” realmente modifica o comportamento, que uma relação de causa e efeito está presente. A expressão “influência social” significa que o conceito se limita na influência exercida por pessoas em outras, ou utilizando o conceito de “ações sociais” de WEBER (1972 APUD JØRGENSEN e LARSEN, 1987), que trata das ações nas quais a pessoa atuante é ciente de como afetará os outros e pode talvez até planejar suas ações de acordo.

Na visão de JØRGENSEN e LARSEN (1987), o campo que chamam “controle” pode ser dividido em cinco formas principais, que esgotam as suas possibilidades (embora possam haver outras formas de dividir as formas de controle), são elas: burocracia, mercado, democracia, coletivo (normas) e conhecimento (diálogo). Estas cinco formas, apresentadas na Tabela 9, podem ser vistas como métodos para resolver conflitos.

A burocracia é caracterizada quando superiores formais enviam diretivas obrigatórias a seus subordinados sobre seus comportamentos. O controle é exercido através da hierarquia. O ponto crucial é que as diretivas são originadas de autoridade formal e não devem ser discutidas.

Os mercados são situações em que um grande número de atores compete por bens escassos e pelas possibilidades que um mercado oferece. Não há uma autoridade localizada no mercado como forma de controle, mas há competição das instituições ou de pessoas dentro delas por clientes, tarefas, tarefas e verbas.

A democracia é caracterizada pelo voto, seja para eleger pessoas ou para decidir sobre propostas conhecidas. Uma forma de controle é democrática enquanto for uma opinião comum e por isso possui uma direção “de baixo para cima” ou de “todos em direção a todos”.

A forma de controle coletiva possui normas e valores comuns ou pelo menos direcionadas a todos os participantes como central. Essas normas e valores também podem ser caracterizadas como a opinião coletiva com relação ao comportamento dos participantes. A direção do controle é “todos em direção a todos”.

O conhecimento, ou diálogo, como forma de controle pode ser entendido como o *estoque* de todos os outros sistemas de controle. A burocracia pressupõe que os que estão no topo sabem as conseqüências de diferentes ações. O mercado pressupõe

conhecimento sobre as várias possibilidades e seus custos. A acumulação de conhecimento – aqui entendido como um processo ou um fluxo – pode, entretanto, ser entendida como uma forma independente de controle. Dessa maneira, esta forma de controle pode ser definida como um sistema baseado em igualdade, com pouca utilização de sanções para aqueles atores que não concordem com os argumentos e conhecimentos oferecidos.

Segundo JØRGENSEN e LARSEN (1987), as formas de controle são cada vez mais utilizadas pelas instituições de maneira combinada. Mesmo em empresas privadas o mercado não é mais a única forma de controle, já que o setor público utiliza muitas vezes sua capacidade reguladora.

A administração pública, onde a burocracia podia ser considerada a forma normal de controle, tem adquirido características das situações competitivas de mercado e democracia.

**Tabela 9 - Cinco formas de controle (JØRGENSEN & LARSEN, 1987)**

<b>Dimensão</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Mercado</b>	<b>Democracia</b>	<b>Coletivo</b>	<b>Conhecimento</b>
<b>Modo de operação</b>	Superiores enviam diretrizes obrigatórias	Competição por bens escassos	Formulação de opiniões de baixo direcionadas aos gestores ou a organização de assuntos comuns	Regulação do comportamento por normas aceitas	Diálogo tornando mais sábio e levando a mudança no comportamento
<b>Direção de controle</b>	De cima para baixo	Bilateral	De baixo para cima, tudo-tudo em mão dupla	Tudo-tudo	Tudo-tudo
<b>Relação de controle</b>	Deliberado, direto, visível	Automático, indireto, invisível (a mão invisível)	Deliberado, direto, visível	Inclui não deliberado, indireto	Inclui não deliberado, indireto
<b>Controle Externo/Interno</b>	Externo	Externo	Externo	Interno	Interno
<b>Tipos de sanções</b>	Formas legais: sanções coercitivas ou utilitárias (multas)	Utilitária (multas), perda de benefício	Sanções normativas opositoras	Exclusão, sanções normativas, sentimento de culpa	Sem sanções
<b>Necessidade de informação</b>	Média	Pequena	Grande	Irrelevante	Grande
<b>Papel dos objetivos na forma de controle</b>	Objetivos dos superiores impostos aos outros	Sem objetivos comuns	Objetivos comuns podem ser desenvolvidos	Desenvolvimento de objetivos	Esclarecimento das conseqüências dos objetivos
<b>Papel das alternativas na forma de controle</b>	Alternativas não existem	Pressupõe a existência de alternativas divisíveis	Escolha entre alternativas indivisíveis (benefícios)	Delimitação de alternativas legítimas	Aumenta a consciência sobre alternativas, cria alternativas

### **1.3.3.3 Um modelo para as tarefas da gestão**

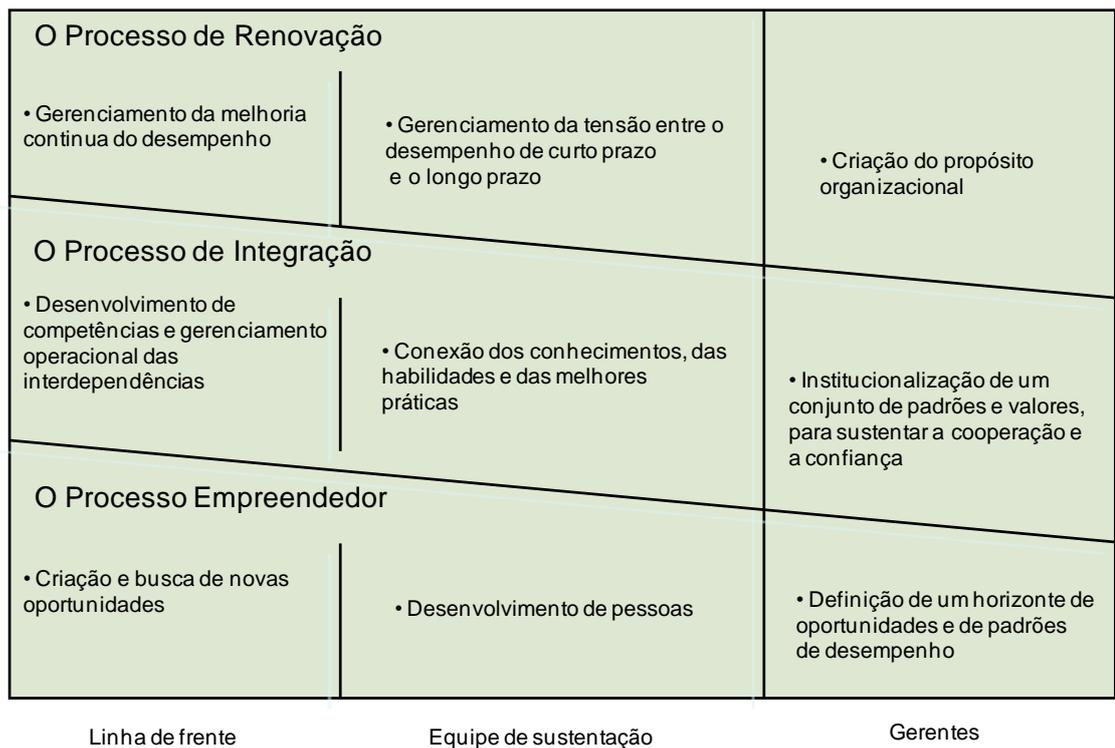
Quando BARTLETT e GHOSHAL (1993) estudaram as limitações das teorias da época para explicar a abordagem estratégica, estrutural e os papéis de gestão em uma empresa (no caso, a Asea Brown Boveri – ABB), os autores concluíram que as teorias precisavam ser ajustadas para a nova realidade que surgia e que aquela organização demonstrava.

No caso dos papéis de gestão, os autores entendem que, pelo fato das organizações serem estruturas sociais que moldam e são moldadas pelos relacionamentos entre atores dentro de seus sistemas sociais, os papéis não podem ser somente representados pela estrutura formal da organização. Por isso, criaram um modelo definido em termos de três processos centrais que são construídos ao redor de um conjunto específico de relacionamentos entre a linha de frente, a média gerência e a alta gestão.

A idéia não era criar um esquema que dividisse as atividades de gestão de uma organização, e sim uma conceituação da organização e dos conjuntos de papéis e seus inter-relacionamentos. O modelo é uma nova forma de ver e conceituar a organização como um todo, como pode ser visto na Figura 11.

Nesse modelo, os sistemas de planejamento, controle e coordenação foram redesenhados e simplificados por processos mais diretamente relacionados à criação de valor do que à facilitação de atividades administrativas. Para os autores, isto representou uma mudança de foco das organizações que passaram a implementar amplamente atividades baseadas em processos, o que deu origem a qualidade total, desenvolvimento de novos produtos e maior orientação para o cliente, por exemplo.

No nível estratégico, essa mudança de foco resultou no desenvolvimento dos três processos centrais do modelo. BARTLETT e GHOSHAL (1993) afirmam que os três processos contrabalanceavam as limitações das suposições das formas organizacionais clássicas (os autores se referem mais especificamente à forma multidivisional de Chandler).



**Figura 11 – Um novo modelo organizacional (Adaptado de BARTLETT e GHOSHAL, 1993)**

O processo empreendedor destaca a necessidade de suplementação da direção e controle da alta gestão com a iniciativa e flexibilidade da linha de frente. O processo de integração cria uma capacidade horizontal de processamento de informação pelo menos tão eficiente quanto os mecanismos verticais antes dominantes. O processo de renovação impõe uma tensão dinâmica à organização que a impede de desenvolver compromissos estratégicos ao custo da adaptabilidade organizacional. É uma orientação a gestão dos processos bastante diferente da clássica, assegurando que a alocação de recursos condiga com as prioridades estratégicas e que o desempenho operacional condiz com os objetivos orçados.

## CAPÍTULO 2 - CONCEITOS DE GOVERNANÇA

---

Para compreender a utilização atual do termo governança na teoria organizacional e entender de que forma o termo pode ser útil nas análises das organizações, primeiro far-se-á uma busca das outras utilizações e acepções do conceito de governança, de modo que este fique mais claro. Na Figura 12, encontra-se a estrutura do capítulo.

Parte-se dos conceitos e da origem do termo para entender sua posterior utilização no campo das ciências políticas e na economia institucional.



Figura 12 – Estrutura do Capítulo (Fonte: a autora)

### 2.1 Os conceitos e origens da governança

---

O termo governança é utilizado com diferentes significados em diversos campos do conhecimento, como economia, geografia cultural e política. KJÆR (2004) aponta que, a partir dos anos 80, o termo re-emergiu com um significado mais amplo do que sua associação anterior com governo e que uma pesquisa no Social Sciences Index mostra que de 1999 a 2002 foram escritos 1855 artigos contra 1774 em um período de doze anos anterior de 1986 a 1998.

A questão que se apresenta a partir de toda a produção que utiliza o termo “governança” é de que não existe coerência entre estas utilizações, não existindo uma “teoria da governança” consistente (KJÆR, 2004).

Como MEULEMAN (2008) aponta, a questão que surge é que os usos para o termo governança são muito distintos, tornando-se um termo tão genérico a ponto de perder

seu significado e tornar-se uma tautologia. PETERS (2000) sintetiza a mesma percepção: algo aconteceu e então a governança apareceu.

RHODES (1996), no campo das ciências políticas, coloca que pode parecer que governança tenha muitos significados para ser útil, mas o conceito pode ser resgatado estipulando-se um significado e mostrando como ele contribui, no caso de RHODES, para a análise das mudanças no governo britânico.

Dessa forma, as seções subseqüentes exploram os diversos significados para o termo “governança”, buscando as convergências e divergências em suas utilizações para depois propor uma definição que seja útil para a análise das mudanças na gestão das organizações e na construção de uma complementação à teoria organizacional.

Segundo KJÆR (2004), etimologicamente, a palavra governança tem sua origem no verbo grego *kubernân* (pilotar ou conduzir) e foi utilizado por Platão para se referir a definição de um sistema de regras, o ato de governar os homens. O termo grego deu origem ao termo em latim medieval *gubernare*, que possui a mesma conotação de pilotar, conduzir ou elaborar regras. Ainda segundo KJÆR (2004), o termo foi utilizado como sinônimo de governo (*government*), como mostra a definição do *Concise Oxford Dictionary* (APUD KJÆR, 2004). Nele, governança é “ato ou maneira de governar o posto ou função de governo”. Já o termo “governar” é “administrar ou controlar com autoridade; estar no governo”.

A Comissão Européia (Governance in the EU - A White Paper) em suas discussões sobre o tema discute a versatilidade do termo, que é utilizado em conexão com várias ciências sociais contemporâneas, especialmente economia e ciências políticas. Ele se origina da necessidade da economia (com relação à governança corporativa) e das ciências políticas (com relação à governança do Estado) por um conceito abrangente capaz de transmitir diversos significados não cobertos pelo termo tradicional “governo”. Para a Comissão Européia, o termo governança se refere ao exercício do poder de forma abrangente, incluindo ações por órgãos executivos, assembleias (como os parlamentos nacionais) e órgãos judiciais (como cortes nacionais e tribunais). O termo governança corresponderia às chamadas formas de organizações pós-modernas.

A mudança na utilização do termo durante a década de 1980 fez com que cientistas políticos começassem a se referir a ele de forma distinta a governar e incluindo atores da sociedade civil. KOOIMAN (1993, APUD PETERS, 2000) na área de ciências políticas, define governança como:

*“O padrão ou estrutura que emerge em um sistema político-social como o resultado “comum” ou produto da interação dos esforços de intervenção de todos os atores envolvidos. Este padrão não pode ser reduzido a um ator ou grupo de atores em particular.”*

PETERS (2000), ao adotar a definição de Kooiman, assume que, desta forma, o conceito aponta para a necessidade de pelo menos um direcionamento central, se uma sociedade quiser obter sucesso ao lidar com todos os desafios que enfrenta. Algum grau de definição centralizada de metas seria essencial para a governança, se governança for significar algo além de uma descrição do que aconteceu.

A origem do termo governança, como os autores citados acima mostraram, vem sendo transformada em áreas distintas das ciências sociais contemporâneas. ROD RHODES (1996), antes de iniciar sua análise das mudanças no governo britânico, propõe um esclarecimento maior do termo a partir de seis usos identificados por ele na literatura.

RHODES (1996) distingue seis usos para o termo governança:

1. Governança como o estado mínimo: uso de mercados e quase-mercados para a entrega de serviços “públicos”;
2. Governança como governança corporativa: que trata principalmente de transparência, integridade e prestação de contas (*accountability*), como formas de controle;
3. Governança como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*): a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no setor público;
4. Governança como “boa governança”: o “casamento da nova gestão pública com a democracia liberal”;
5. Governança como um sistema sócio-cibernético: interdependência entre atores sociais, políticos e administrativos; governança é o resultado de formas sócio-políticas interativas de governo;
6. Governança como redes auto-organizáveis: redes desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes.

Apesar de colocar estas seis diferentes definições, o autor escolhe apenas a última, a governança como redes auto-organizáveis, para continuar sua análise. Com base nesta definição e com base em outros autores, KJÆR (2004) elabora um sumário dos aspectos atuais da governança, porém deixando de fora a discussão de governança corporativa, por exemplo. Para a autora essa é uma discussão da economia.

Como forma de continuar a análise das várias aplicações do conceito de governança no presente trabalho, utilizar-se-á, neste capítulo, análises em separado para o conceito quando aplicado nas ciências políticas e quando aplicado na economia institucional (item 2.3).

## **2.2 A abordagem da ciência política**

---

Na ciência política pode-se utilizar o estudo de KJÆR (2004) para identificar o uso e evolução do conceito de governança. A autora identifica três campos de utilização para a governança nas ciências políticas: administração pública e políticas públicas, relações internacionais e política comparada.

Comuns às definições encontradas no campo das ciências políticas estão alguns pontos. O novo uso de governança não aponta os atores do estado e instituições como as únicas instituições e atores relevantes na alocação autoritária de valores (EASTON, 1965 *APUD* KJÆR, 2004). Todas as definições focam no papel das redes na busca de objetivos comuns. Além disso, as teorias de governança aparecem como reações a inadequações percebidas em paradigmas teóricos anteriores e todas nascem do foco em instituições e nas mudanças institucionais.

Para KJÆR (2004), o crescente uso do conceito de governança pode ser visto como uma reação a mudanças nas práticas políticas, junto a mudanças na realidade, envolvendo, entre outras coisas, globalização crescente, ascensão de redes que cruzam a divisão Estado-sociedade civil e aumento da fragmentação.

De forma genérica, KJÆR (2004) entende governança como o estabelecimento de regras, aplicação de regras e o cumprimento de regras.

### **2.2.1 A governança na administração pública e políticas públicas**

---

Dos seis usos que RHODES (1996) coloca para o termo governança, alguns têm ligação mais direta com a origem do termo e sua relação com o ato de governar e o papel do Estado. O objetivo das pesquisas de Rhodes é mostrar como o conceito de governança pode contribuir para a análise das mudanças no governo britânico, sendo, portanto, uma abordagem política para o conceito. Esta abordagem, ligada às ciências políticas, traz diversos estudos (com um dos autores de referência sendo o próprio Rhodes e seus estudos sobre o governo britânico) que, por já terem atingindo um grau de amadurecimento maior, podem auxiliar na compreensão da utilização do termo governança em organizações de todos os tipos e não somente nas públicas.

RHODES (1997) inicia sua pesquisa destacando que o uso atual não trata governança como sinônimo de governo. Governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um *novo* processo de governar ou uma condição *modificada* da regra estabelecida ou um *novo* método pela qual a sociedade é governada.

FOUCAULT (2008) em seu livro “Microfísica do Poder” explora o surgimento histórico do problema específico da população, o que conduziu à questão do governo: relação entre segurança, população e governo. GUILLAUME DE LA PERRIERE (APUD FOUCAULT, 2008): “governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente”.

Ainda sobre governo, FOUCAULT (2008) define:

*“Estas coisas, de que o governo deve se encarregar são os homens, mas em suas relações com coisas que são as riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território em suas fronteiras, com suas qualidades, clima, seca, fertilidade, etc.; os homens em suas relações com outras coisas que são os costumes, os hábitos, as formas de agir ou de pensar, etc.; finalmente, os homens em suas relações com outras coisas ainda que podem ser os acidentes ou as desgraças como a fome, a epidemia, a morte, etc. Que o governo diga respeito às coisas entendidas como a imbricação de homens e coisas temos a confirmação em uma metáfora que aparece em todos esses tratados: o navio. O que é governar um navio? É certamente se ocupar dos marinheiros, da nau e da carga; governar um navio é também prestar atenção aos ventos, aos recifes, às tempestades, às intempéries, etc.; são estes relacionamentos que caracterizam o governo de um navio. Governar uma casa, uma família, não é essencialmente ter por fim salvar as propriedades da família; é ter como objetivo os indivíduos que compõem a família, suas riquezas e prosperidades; é prestar atenção aos acontecimentos possíveis, às mortes, aos nascimentos, às alianças com outras famílias; é esta gestão geral que caracteriza o governo e em relação ao qual o problema da propriedade fundiária para a família ou a aquisição da soberania sobre um território pelo príncipe são elementos relativamente secundários. O essencial é, portanto este conjunto de coisas e homens; o território e a propriedade são apenas variáveis. (...) Portanto, governar é governar as coisas. O governo tem uma finalidade... Nunca foi dito nem pelos juristas nem afortiori pelos teólogos que o soberano legítimo teria razões para exercer o poder. Para ser um bom soberano, é preciso que tenha uma finalidade: “o bem comum e a salvação de todos”.*”

Como o próprio FOUCAULT (2008) coloca, o Estado foi se transformando – passando do Estado de justiça da Idade Média ao Estado administrativo nos séculos XV e XVI. E foi WEBER (1944) um dos primeiros estudiosos sobre esta burocracia moderna. Para Weber, “dinheiro e equipamentos públicos são separados da propriedade privada dos oficiais”. A burocracia moderna é caracterizada por regras gerais e é decisivo que, pelo menos nesse tipo ideal de burocracia, os interesses públicos e privados sejam completamente separados.

Essas suposições gerais ainda caracterizam aproximadamente a forma como pensamos nos Estados ocidentais e como eles operam. No entanto, transformações vêm ocorrendo na administração pública e as mudanças no setor público têm sido estudadas a partir da ótica da governança.

KJÆR (2004) aborda a emergência do conceito de governança na administração pública e nas políticas públicas tomando como base o modelo tradicional da administração pública e suas premissas básicas. Estudando as transformações dos governos, a autora acaba por abordar quatro dos usos identificados por RHODES (1996) para a governança, sendo eles: a governança como o estado mínimo, a governança como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), a governança como um sistema sócio-cibernético e a governança como redes auto-organizáveis.

RHODES (1997) foca seu estudo nas mudanças ocorridas no governo britânico. KJÆR (2004) justifica que a Grã-Bretanha é um bom caso para discussão já que passou por reformas mais radicais em comparação com a maioria dos outros países.

Embora os políticos não tenham tido essa intenção, o governo britânico mudou (RHODES, 1997). Ainda segundo RHODES (1997) não há mais um governo unitário ou monocêntrico, ou seja, não existe um, mas muitos centros ligando diversos níveis do governo – local, regional, nacional e supranacional.

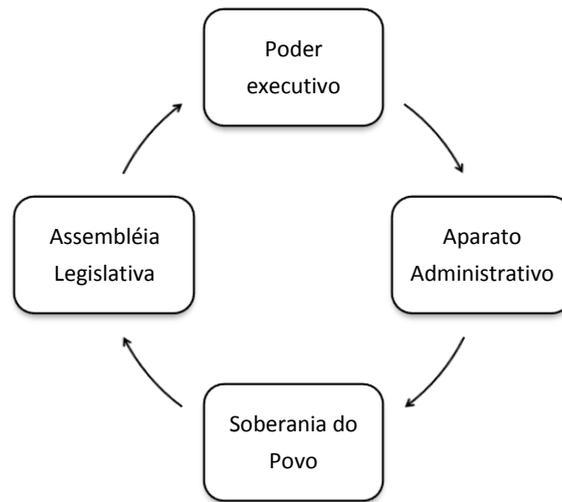
Para entender as mudanças no governo britânico, devemos começar por entender o “Modelo de Westminster”. Embora atualmente este modelo não consiga mais mostrar de forma compreensível ou acurada como a Grã-Bretanha é governada (RHODES, 1997), ainda é um modelo que mostra a dinâmica das instituições que compõem este Estado.

O “Modelo de Westminster” é uma perspectiva de organização, um *framework* de análise, que captura algumas características essenciais do sistema britânico (embora de forma parcial). O mencionado modelo foca em: soberania parlamentar, forte

gabinete de governo, prestação de contas/responsabilidade (*accountability*) através de eleições, controle do executivo pelo partido majoritário (Primeiro Ministro, gabinete e serviço civil), elaboração de convenções para a condução dos assuntos parlamentares, oposição institucionalizada e regras do debate (RHODES, 1997).

OLSEN (1978 *APUD* KJÆR, 2004) traduziu em um modelo da “Cadeia de Governança Parlamentar” as características genéricas da maior parte das democracias ocidentais, como pode ser visto na Figura 13, apesar de cada sistema ter suas peculiaridades, como, por exemplo, o “Modelo de Westminster” britânico possuir um executivo mais forte que os sistemas parlamentares escandinavos. A base de todos esses sistemas é a soberania do povo, ainda que o poder seja exercido pelas pessoas de forma indireta através de representantes eleitos. A Assembleia Legislativa define os interesses comuns da nação e supervisiona a implementação de suas ações pelo governo. O poder executivo é a mais alta autoridade administrativa, preparando políticas e submetendo-as para aprovação parlamentar. O princípio de organização entre o executivo e o aparato administrativo é de autoridade hierárquica e regras de competência. Há uma distinção clara entre política e administração. Os políticos devem estabelecer objetivos políticos e a administração deve encontrar as formas de alcançá-los.

Esta descrição, apesar de ser bastante genérica, foi por muito tempo a percepção dominante do papel da burocracia pública em uma democracia representativa (KJÆR, 2004).



**Figura 13 - Cadeia de governança parlamentar (KJÆR, 2004)**

A questão que se coloca é que tanto o “Modelo de Westminster” quanto este modelo genérico tradicional nunca representaram como as burocracias funcionam na prática. Sempre foram modelos ideais, descrevendo como democracias representativas deveriam funcionar.

Ao longo do tempo, o escopo de atuação e a velocidade das mudanças se alterou nos governos. Novas tarefas foram incorporadas ao Estado após a Segunda Guerra Mundial, passando de Estados basicamente regulatórios, preservando a lei e a ordem, para Estados expandidos que prestam mais serviços em educação, saúde, programas de pensão e programas de desemprego, o que fez os orçamentos públicos crescerem e o nível de impostos públicos aumentar (KJÆR, 2004).

Para mostrar a nova forma do governo britânico, RHODES (1997) aborda quatro temas: redes, governança, reflexividade e responsabilidade (*accountability*), desenvolvendo assim uma imagem em que a centralização coexiste com fragmentação e interdependência; em que intenções políticas submergem em suas conseqüências não intencionais.

KJÆR (2004) colocou essas críticas em perspectiva histórica. Nas décadas de 1980 e 1990 uma onda de reformas materializou a crescente crítica em relação às organizações tradicionais da burocracia nas democracias ocidentais. A Nova Gestão Pública trouxe reformas ao setor público que buscavam remover os obstáculos identificados para a prestação eficiente de serviços. A Nova Gestão Pública foi primeiramente introduzida pelo governo Thatcher na Grã-Bretanha, mas foi logo seguida pelo governo Reagan nos Estados Unidos. Muitos princípios da Nova Gestão

Pública também foram aplicados nos países de Terceiro Mundo como condição de empréstimos de instituições financeiras internacionais (KJÆR, 2004).

Embora os elementos que constituem a Nova Gestão Pública sejam difíceis de serem agrupados, pois muitos tipos de reformas foram agrupados sob esse termo, KJÆR (2004) propõe uma tentativa. Estes elementos seriam:

- A transferência de princípios de gestão do setor privado para o setor público – usualmente esse elemento é chamado de gerencialismo (*managerialism*). Ele enfatiza a gestão profissional, padrões e medidas explícitos de desempenho, gestão por resultados, valor pelo dinheiro e proximidade com o cliente (RHODES, 1996).
- Privatização – a ideia é que o setor privado poderia cuidar de muitas funções de forma mais eficiente que o Estado. A privatização busca então aumentar a eficiência, reduzindo custos ao consumidor e os gastos do setor público.
- Agencificação – Refere-se ao estabelecimento de agências semi-autônomas responsáveis pela gestão operacional, partindo da idéia do modelo tradicional de separação entre política e administração. A lógica era que, isolando a agência das pressões políticas, ela poderia ser gerida de forma mais eficiente. A agencificação significa que a implementação se torna mais distinta da elaboração de políticas.
- Competição – A introdução da competição foi outro elemento que buscou aumentar a eficiência.
- Descentralização – Muitos governos passaram a olhar os serviços descentralizados como mais eficientes que a prestação de serviços centralizada. Quando a tomada de decisão é concentrada ao nível do governo central, acredita-se que haja falta de conhecimento dos problemas reais e preferências, por se estar muito afastado do cidadão comum.
- Empoderamento dos cidadãos – O modelo hierárquico tradicional poderia ser melhorado considerando-se que burocratas em níveis mais baixos poderiam ter maior margem de manobra no exercício da autoridade política. Estes burocratas poderiam ser responsabilizados e prestar contas aos seus clientes e usuários e isto poderia aumentar a qualidade dos serviços.

RHODES (1996) resume que essas transformações no setor público envolvem “menos governo” (ou menos ação – *less rowing*), porém “mais governança” (ou mais direcionamento – *more steering*).

As transformações trazidas pela Nova Gestão Pública e outras mudanças que foram alterando a administração pública tiveram impactos no governo central dos Estados e nos governos locais.

Para RHODES (1997), a habilidade do governo central de dar direção à sociedade enfraqueceu. Uma das evidências disto seria a série de reformas que não foram implementadas, mesmo com executivos dedicados a elas, o que poderia mostrar a habilidade deteriorada do governo central em controlar a implementação.

Ao mesmo tempo, no caso britânico, houve extensão das regulações e auditorias, como mais consultores contratados para controlar as contas das agências públicas. Assim, RHODES (1997) conclui que “o estado mínimo se manteve grande e hiperativo” paradoxalmente, já que as reformas pretendiam diminuir a gestão por parte do Estado.

Como consequência das reformas, um número crescente de redes de políticas (*policy networks*) emergiu. Isso freqüentemente se prova eficiente na entrega de serviços, mas também leva à fragmentação e, certamente, proporcionam um desafio para a coordenação no geral.

Simultaneamente, havia então uma centralização e fragmentação (KJÆR, 2004), que fez as redes ganharem mais importância. Essas redes são definidas por RHODES (1996) como os vários atores interdependentes envolvidos na prestação de serviços. São compostas por organizações que precisam trocar recursos para atingir seus objetivos. Para RHODES (1996), o desafio do governo passa a ser encontrar formas de gerenciar essas redes.

A discussão sobre governança emerge como a forma de se analisar essas transformações. Para RHODES (1996), a governança é sobre a gestão de redes. Para o autor, enfatizar a governança pode dissolver a distinção entre Estado e sociedade civil, entendendo o Estado como uma coleção de redes interorganizacionais, formadas por atores sociais e governamentais sem nenhum ator soberano capaz de conduzir ou regular.

RHODES (1996) coloca quatro temas centrais sobre as transformações no governo com relação à governança:

- O governo confronta redes interorganizacionais autogovernáveis (*self-steering*). O relacionamento é assimétrico, mas a centralização deve coexistir com a independência.
- A elaboração de políticas não é linear, mas recursiva, porque intervenções criam conseqüências não intencionadas, falhas de implementação e “bagunça política”.
- A gestão (ou controle) direta dessas complexidades sociais organizadas multiplica as conseqüências não intencionadas. A gestão indireta é o desafio central colocado pela governança para o código de operação das elites centrais.
- Os Estados estão sujeitos a esvaziamento (*hollowing out*) interno e externo.

A análise feita pela escola holandesa define a governança como “influência direcionada de processos sociais. Cobre todos os tipos de mecanismos de orientação que estão conectados com processos de políticas públicas, e não estão restritos a formas deliberadas de orientação e nem a governança é restrita a atores públicos” (KICKERT *ET AL. APUD* KJÆR, 2004). A governança é materializada através de diversos mecanismos, de regras de confiança em redes que promovem o consenso em uma política particular a regras de autoridade e comando que podem implementar uma política através de mecanismos de direcionamento hierárquico.

Na Tabela 10 são identificadas diferentes regras caracterizando três tipos distintos de mecanismos de orientação, através de três estruturas de governança: mercado, hierarquia e redes. As características diversas mostram que os modos de governança podem fazer diferentes coisas (KJÆR, 2004). Contudo, para a autora, os modos de governança podem coexistir, ao contrário da visão de RHODES que prioriza a visão das redes. Para KJÆR (2004), há razões para se utilizar a hierarquia nas políticas públicas, aproveitando o Estado para sancionar oportunidades e ratificar compromissos alcançados nas redes. Estas podem suplementar o modelo básico de políticas públicas. A dificuldade para a governança é então confrontar esses complexos e variados arranjos institucionais.

**Tabela 10 – Comparação entre mercados, hierarquias e redes (KJÆR, 2004)**

	<b>Mercados</b>	<b>Hierarquias</b>	<b>Redes</b>
<b>Base dos relacionamentos</b>	Contrato e direitos de propriedade	Relações de trabalho	Troca de recursos
<b>Grau de dependência</b>	Independente	Dependente	Interdependente
<b>Meio de troca</b>	Preços	Autoridade	Confiança
<b>Formas de resolução de conflitos e coordenação</b>	Regateamento e tribunais	Regras e comandos	Diplomacia
<b>Cultura</b>	Competição	Subordinação	Reciprocidade

### **2.2.2 A governança nas Relações Internacionais**

KJÆR (2004) observa que as Relações Internacionais já foram preocupadas apenas com questões intergovernamentais, com estados soberanos conduzindo diplomacia, negociando e alcançando acordos de paz. Estas eram as unidades básicas do sistema internacional. No entanto, a complexidade de interação entre Estados e a crescente interdependência trouxe atores de fora do Estado para o estudo das Relações Internacionais.

A globalização, com suas intensas interações mundiais, significa que há uma necessidade identificada de regulação em nível global. Novas instituições internacionais para resolução de problemas globais emergiram, e as instituições globais já existentes assumiram novas tarefas. Essas mudanças puseram outros atores que não somente o Estado assumindo importantes papéis no cenário global. Por exemplo, redes globais transnacionais emergiram em torno de questões como meio-ambiente, direitos humanos ou minas terrestres.

Para MARTINELLI e MIDTTUN (2010), a discussão atual sobre governança global se constrói com base no longo debate sobre o relacionamento entre Estado, mercado e

sociedade. A governança, nesse entendimento, lida com as discussões sobre os diferentes modos de coordenação e controle entre essas “âncoras institucionais” e é sobre encontrar uma combinação equilibrada entre autoridade, livre troca e normas.

A governança global pode ser definida como o processo através do qual regras para elaboração e implementação de políticas públicas globais são estabelecidas, aplicadas e reforçadas. ROSENEAU (1995) define a governança global como se referindo a mais que instituições e organizações formais através das quais a gestão das questões internacionais é ou não sustentada. Ela é concebida para incluir os sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana em que a busca de objetivos através do exercício de controle tenha repercussões transnacionais.

O modelo tradicional das Relações Internacionais, denominado neorealismo, tem nos Estados a principal unidade de análise dentro do sistema internacional. Os Estados são racionais e perseguem seus interesses de segurança nacional, buscam aumentar suas capacidades relativas, são unitários (isto é, falam com uma voz) e uma mudança em sua política internacional não resulta de uma mudança no clima político doméstico, mas de uma mudança no sistema internacional (WALTZ, 1979 APUD KJÆR, 2004).

As críticas ao modelo tradicional são agrupadas por KJÆR (2004) sob o rótulo de liberalismo. Os liberais, embora não questionem a importância dos Estados, criticam o grande foco posto pelos neorealistas nestes atores, argumentando que outros também são importantes na compreensão da política mundial. Estes outros atores vão desde indivíduos que cada vez viajam mais e mais, o comércio entre companhias, a emergência de corporações transnacionais e o crescimento de organizações internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, a União Européia, entre outras.

Os liberais, ainda segundo KJÆR (2004), observam que as transações internacionais, como fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens, aumentaram significativamente desde a Segunda Guerra Mundial. Mais importante que as transações em si seria que as relações internacionais agora são caracterizadas por uma complexa interdependência, uma situação em que países e economias são mutuamente dependentes e onde uma multiplicidade de reciprocidades existe além das fronteiras. A Tabela 11 resume as diferenças apontadas pelos liberais com relação aos neorealistas.

A dependência mútua causada pelo comércio e outros fluxos transnacionais podem por vezes excluir a força militar como um instrumento viável de política internacional

no caso de uma disputa. Força pode não ser a forma apropriada de lidar com as questões econômicas, ambientais, dentre outras, que se tornaram mais proeminentes.

Além disso, interdependência também significa que o sistema internacional não é o único determinante da política externa. A distinção entre o que é doméstico e o que é externo se torna cada vez mais turva. A política externa é frequentemente o resultado de um processo complexo, envolvendo redes internacionais e domésticas, e composta tanto pelo Estado quanto por atores não estatais.

**Tabela 11 – Neorrealismo versus liberalismo (KJÆR, 2004)**

	<b>Neorrealismo</b>	<b>Liberalismo</b>
<b>Atores</b>	Estados são os atores dominantes	Estados não são os únicos atores relevantes
<b>Instrumentos</b>	Força militar é o mais efetivo	Economia e outros recursos também são fontes importantes de poder
<b>Fontes de paz</b>	Equilíbrio de poder	Relações internacionais não são apenas conflituosas, mas também cooperativas; paz deriva da interdependência assim como do equilíbrio de poder
<b>Política externa</b>	Determinada pelo sistema internacional	Determinada por fatores intranacionais e transnacionais, como por fatores sistêmicos

KJÆR (2004) aponta a globalização como o fator que determina a necessidade de uma governança global. As mudanças trazidas pela globalização e pela crescente interdependência entre os Estados tornaram a governança relevante de pelo menos duas formas (KJÆR, 2004). A primeira traz a discussão da necessidade por uma governança global, pois mudanças globais demandam soluções políticas globais. A

segunda forma envolve as implicações políticas que estas mudanças trazem para o papel dos Estados, explorando até que ponto uma governança global já existe.

Para GIDDENS (1990 APUD KJÆR, 2004), a globalização é multidimensional e envolve a difusão de quatro dimensões da modernidade, resultando em um sistema global de Estados-nações, uma ordem militar mundial, uma economia mundial capitalista e uma divisão internacional do trabalho.

Como sua abordagem é política, KJÆR (2004) para entender as mudanças trazidas pela globalização, aborda o conceito através de seus impactos econômicos, militares, ambientais e socioculturais, para assim lidar com as implicações políticas destas mudanças.

Para FUKUYAMA (2006), a globalização significou que as sociedades estão cada vez mais dispersas econômica e culturalmente: uma mudança tecnológica ou um investimento novo significativo em um país importante pode levar a perdas de emprego, novas influências culturais ou desastres ambientais mesmo em países bastante distantes. A habilidade de países, ou melhor, de atores em países de afetar pessoas fora da jurisdição de sua soberania aumentou significativamente nas últimas décadas.

Algumas correntes de liberais trazidas por KJÆR (2004) argumentam que esse aumento de participação e importância de atores multinacionais e de redes transnacionais enfraquecem a autoridade dos Estados. O espaço político global passa a ter múltiplos centros e múltiplas camadas, e a centralidade do Estado-nação deixa de ser o único local de governança.

FUKUYAMA (2006) completa essa discussão notando que atualmente tudo desde acordos entre bancos a protocolos de comunicação a padrões de segurança na Internet são estabelecidos por instituições complexas que desafiam as definições tradicionais de cooperação internacional. O antigo modelo de relações internacionais, que enxerga o mundo organizado exclusivamente ao redor da soberania dos Estados-nação, não corresponde ao mundo que está emergindo.

De acordo com KJÆR (2004), a principal preocupação da governança global vinha sendo com eficiência das saídas (*output-efficiency*): como fazer Estados-nações cumprirem regras internacionais e como achar melhores soluções para problemas globais. Entretanto, há uma preocupação crescente com as entradas (*input-side*), em

como estabelecer formas de atuação para a democracia global, e em como lidar com múltiplos centros e autoridade fragmentada.

### **2.2.2.1 A “boa governança” do Banco Mundial**

O Banco Mundial iniciou um grande debate sobre governança ao associar má governança à causa de crises econômicas em muitos países do Terceiro Mundo.

O Banco Mundial (The World Bank) define governança como as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida pelo bem comum. Isto inclui: (i) o processo pelo qual aqueles que têm autoridade são selecionados, monitorados e substituídos, (ii) a capacidade do governo de efetivamente gerir seus recursos e implementar políticas sólidas, e (iii) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles. As características principais do conceito de governança do Banco Mundial se referem a redução da corrupção e fortalecimento do comportamento dentro das leis. Essa compreensão implica quatro componentes da boa governança adotadas pelo Banco Mundial como parte das suas políticas de crédito aos países beneficiários (KJÆR, 2004):

- A Gestão do Setor Público implica reformas das funções públicas e iniciativas de privatização;
- O enquadramento legal para o desenvolvimento lida com a elaboração e cumprimento de regras que podem fazer o mercado funcionar, como os direitos de propriedade privada;
- A responsabilidade (*accountability*) busca fortalecer as instituições para manter o governo responsável;
- Transparência e informação são as bases de programas que apoiam a imprensa livre ou auxiliam o governo a publicar estatísticas, como a publicação do orçamento anual.

### **2.2.3 A governança na política comparada**

---

O estudo da governança na política comparada tem duas abordagens identificadas por KJÆR (2004): a primeira ligada ao papel do Estado no desenvolvimento econômico de um país e a segunda ligada a teorias de democratização.

### **2.2.3.1 O Estado e o desenvolvimento econômico**

KJÆR (2004) aborda o papel dos Estados no desenvolvimento econômico de diferentes países utilizando o conceito de governança para buscar explicações para as dissemelhanças encontradas. A governança, com relação a esse tema, faz referência a forma pela qual as instituições, que fazem parte da divisão Estado-sociedade, foram criadas.

Há muitas discussões sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento econômico de um país. Países distintos atingiram resultados econômicos e sociais diferentes com diversos modelos de governança. Outra discussão é sobre a possibilidade de se transferir com sucesso um modelo de governança que funcionou em um país a Estados fracos.

FUKUYAMA (2005), ao iniciar seu livro, comenta que, embora saibamos bastante sobre a construção de Estados, há muitos aspectos que não sabemos. Sabemos como transferir recursos através de fronteiras internacionais, no entanto não sabemos como efetivamente construir instituições públicas em bom funcionamento, que exigem hábitos mentais e operam de maneiras complexas que resistem às tentativas de mudança.

KJÆR (2004) encontra, na literatura, duas posições para o papel do Estado no desenvolvimento. A posição neoliberal que reivindica que o Estado não deveria ter nenhum papel e deveria deixar o desenvolvimento para o mercado. A posição estruturalista reivindica que o Estado deveria tomar a liderança. Além das duas, há uma posição intermediária, a governança heterárquica, que se refere à gestão de redes auto-organizáveis. A governança seria sobre estabelecer e impor uma constituição econômica que pode envolver uma pluralidade de formas organizacionais – Estado, mercado ou redes.

A dificuldade do estudo da governança na política comparada está em identificar as condições e conseqüências do sucesso ou fracasso de um país, com relação ao seu arranjo de governança.

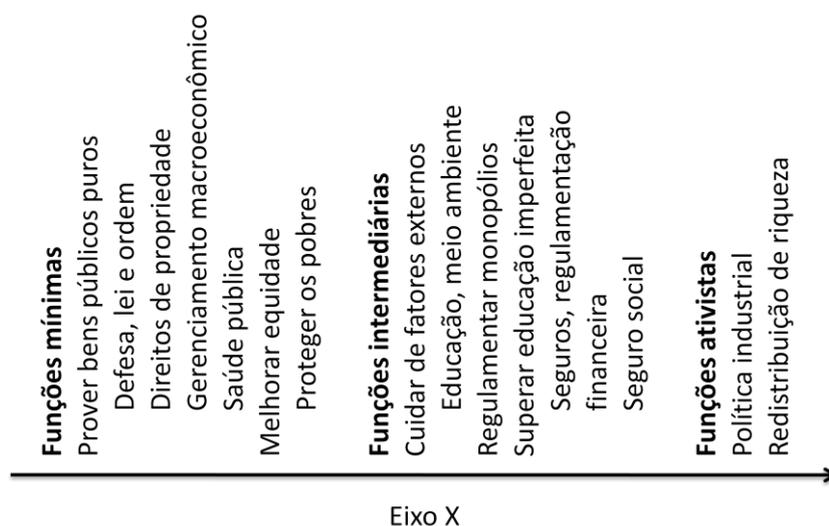
FUKUYAMA (2005) critica a tendência dominante da geração passada de reduzir o “governo grande” e a tentativa de transferir atividades do Estado para mercados privados ou para a sociedade civil. A ideia de FUKUYAMA (2005) é que a construção do Estado, e não sua limitação ou redução, deve ser prioritária, já que, especialmente no mundo em desenvolvimento, um governo fraco, incompetente ou inexistente é fonte

de sérios problemas, citando a epidemia de AIDS na África e o terrorismo islâmico radical como exemplos.

Partindo dessa crítica inicial, o autor começa sua análise do papel do Estado trazendo a definição de Max Weber sobre o Estado: “uma comunidade humana que reivindica (com sucesso) o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território”. Em outras palavras, a essência da estatidade (*stateness*) é a sanção: a capacidade suprema de enviar alguém, com um uniforme e uma arma, para obrigar as pessoas a respeitar as leis do Estado.

Mas para FUKUYAMA (2005) essa definição não é suficiente. Frequentemente quando pensamos se um Estado é forte ou não, usamos o conceito indistintamente para tratar de força e escopo ou força e capacidade.

Partindo da distinção entre as duas dimensões, força e escopo, FUKUYAMA (2005) cria uma matriz que ajuda a diferenciar os graus de estatidade em diversos países. Para isso, o autor estipula uma série contínua das atividades do Estado (o escopo) que vai do necessário e importante ao meramente desejável e opcional e por vezes mesmo destrutivo. A lista na Figura 14 foi elaborada com base no *World Development Report* de 1997 do Banco Mundial (Banco Mundial, 1997 APUD FUKUYAMA, 2005) com as funções do Estado divididas em três categorias que vão de “mínima” a “intermediária” e “ativista”.



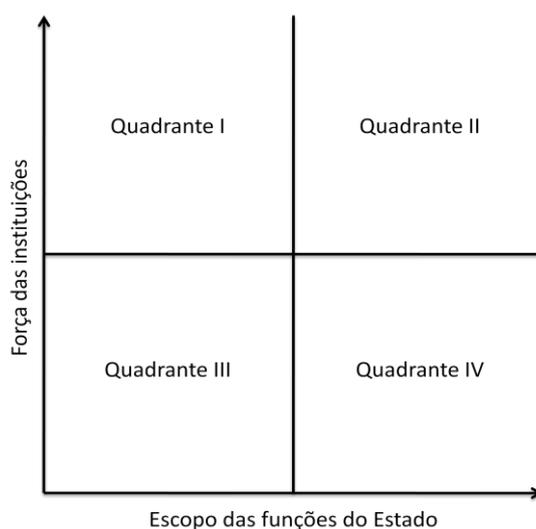
**Figura 14 – O escopo das funções do Estado (FUKUYAMA, 2005)**

Em um eixo Y, representado na Figura 15, FUKUYAMA (2005) representa a força das capacidades institucionais. A força, nesse sentido, inclui a capacidade de formular e

executar políticas e decretar leis; de administrar com eficiência e com um mínimo de burocracia; de controlar a politicagem, corrupção e suborno; de manter um alto nível de transparência e responsabilidade nas instituições governamentais; e, mais importante, de fazer cumprir as leis. A capacidade de um Estado pode variar grandemente entre as funções exercidas.

Uma das formas de medir a força de um Estado são os indicadores de governança desenvolvidos pelo Banco Mundial abrangendo 199 países divididos em seis dimensões: Voz e Responsabilidade, Estabilidade Política e Ausência de Violência, Efetividade do Governo, Qualidade Regulatória, Cumprimento de Lei e Controle da Corrupção (KAUFMANN *ET AL.*, 2008).

FUKUYAMA (2005) combina então as duas dimensões, escopo e força, no mesmo gráfico (Figura 15). A questão é como escolher qual o melhor quadrante do gráfico em termos de desenvolvimento econômico, definindo quais tarefas de governança um país procurará realizar. Na visão dos economistas, o melhor lugar para se estar seria o Quadrante I, que combina escopo limitado das funções do Estado com a forte eficácia institucional. Por outro lado, o pior lugar para se estar, em termos de desempenho econômico, é o Quadrante IV, onde um Estado ineficaz assume uma gama ambiciosa de atividades que não consegue desempenhar bem. Muitos europeus afirmam que o preço da eficiência ao estilo norte-americano é a injustiça social e que eles estão satisfeitos por estar no Quadrante II.



**Figura 15 – Estatidade e eficiência (FUKUYAMA, 2005)**

FUKUYAMA (2005) aponta que talvez a força do Estado tenha prioridade sobre o escopo. Para isso usa como base um comentário de Milton Friedman de 2001, que

observou que, uma década antes, teria três palavras para os países que faziam a transição do socialismo: “privatizar, privatizar, privatizar”. “Mas eu estava errado”, prosseguiu ele. “Acontece que o domínio da lei é provavelmente mais fundamental que a privatização” (GWARTNEY e LAWSON, 2002 APUD FUKUYAMA, 2005).

A conclusão de FUKUYAMA (2005) é que é preciso que se focalize mais como as dimensões de estatidade podem ser manipuladas e “construídas”, focando mais nos componentes da administração pública e projeto institucional.

### **2.2.3.2 As teorias de democratização**

Há discussões na ciência política acerca do crescimento econômico levar a democratização de Estados. As teorias de democratização discutem as estruturas, os atores e as instituições que afetam o que denominam governança democrática. Alguns teóricos argumentam que a “governança” era associada de forma muito restrita à “democracia”, se ligando aos conteúdos liberais ocidentais (KJÆR, 2004).

KJÆR (2004) identifica algumas correntes nas teorias de democratização. A abordagem de modernização da democracia lista as características sócio-estruturais que consideram necessárias para a governança democrática. A abordagem de transição argumenta que a democracia pode ser decidida a qualquer nível de desenvolvimento socioeconômico, mas assume que a democracia é a única direção de desenvolvimento político para a qual os países em transição estão caminhando.

A abordagem institucional examina como instituições se circunscrevem ao agenciamento político e como agentes políticos podem por sua vez alterar instituições. Nesse contexto, a governança foi introduzida para estudar as mudanças nos regimes, sem presumir que seriam mudanças em direção a um sistema democrático. A democracia seria uma forma institucional que pode ou não ser o resultado de um processo de governança.

Para HYDEN (1992 APUD KJÆR, 2004), a governança é a gestão consciente das estruturas do regime visando aumentar a legitimidade do domínio público. Quatro características definiriam a governança:

- *Autoridade* se refere a poder legítimo;
- *Reciprocidade* é a forma de interação social que gera novas formas de consenso sobre as regras básicas da política, se refere a expectativas em relacionamentos;

- *Confiança* se refere à confiança dentro de famílias e grupos de conhecidos, mas também, de forma mais ampla, a uma confiança mais impessoal entre grupos de interesse e com relação a autoridades públicas;
- *Responsabilidade* é principalmente sobre a responsividade das autoridades públicas com relação aos cidadãos e sobre o alcance em que os cidadãos podem responsabilizar as autoridades públicas.

Quanto mais a gestão de um regime é caracterizada por autoridade, reciprocidade, confiança e responsabilidade, mais gera legitimidade para o sistema político.

Mas, para FUKUYAMA (2005), no mundo de hoje, a única fonte séria de legitimidade para um regime político é a democracia, embora o autor concorde que é difícil comprovar a ligação entre esta e o desenvolvimento. Entretanto, para ele pelos menos os regimes democráticos contam com controles institucionais contra as piores formas de incompetência ou rapacidade: eles podem votar pela saída dos maus líderes. Além disso, os países autoritários têm problemas de longo prazo com a legitimidade, que desaparece em períodos de declínio econômico. Os países democráticos costumam ter maior capacidade para sobreviver a contratempos econômicos porque sua legitimidade provém da própria democracia.

#### **2.2.4 Um sumário da abordagem na ciência política**

---

Na Tabela 12, encontra-se um sumário das abordagens na ciência política sobre a governança. Considerando estas abordagens nas ciências políticas sobre governança, podemos perceber algumas discussões recorrentes. KJÆR (2004) observa que, embora haja várias abordagens nas ciências políticas e os debates permaneçam isolados, pelo próprio foco da governança ser investigar as implicações políticas das mudanças sociais e políticas, não há como sustentar claras fronteiras entre os campos. Para a autora, a colaboração entre as disciplinas pode gerar soluções mais adequadas para as questões levantadas pela governança.

KJÆR (2004) aponta que discussões sobre redes, reciprocidade, responsabilidade (*accountability*) e democracia aparecem em diferentes ângulos em todas as discussões. Além disso, para a autora, questões sobre poder, interesses e conflitos são pouco abordadas.

Até certo ponto, todos os teóricos de governança estudam relações de reciprocidade, seja dentro de redes ou através delas (KJÆR, 2004). Há uma diferença com relação à escala, claro. A unidade das redes pode ser o indivíduo na governança local, quase

sempre organizações ou indivíduos representando organizações no nível nacional. No nível mundial, as unidades são Estados e ONGs. Quanto maior a rede e quanto mais ela se expande, maior a dificuldade de localizar a autoridade central. Essa diferença de escala leva a diferenças de responsabilidade e democracia.

Também com relação ao estudo das redes, há pouca discussão sobre conflitos em ou entre redes. Redes autogovernáveis são baseadas em reciprocidade e consenso. Mas ainda há necessidade de estudos sobre a falha no alcance de consenso e o que acontece quando, em uma rede, os interesses conflitantes não podem ser reconciliados. Segundo KJÆR (2004), o Estado democrático foi projetado para conter conflitos, as redes não. Talvez os Estados sejam necessários para manutenção da estabilidade, o que facilitaria a tomada de decisão eficiente.

Com relação à responsabilidade (*accountability*), ao expandir os atores que participam da elaboração de políticas, já não mais confinada estritamente ao Estado-nação, a cadeia de responsabilidade se torna mais complexa e multidirecional. A governança busca a definição de mecanismos de responsabilidade que se adaptem a nova realidade.

A responsabilidade pode desaparecer em uma rede de instituições, já que definir quem fez o que não é mais direto (RHODES, 2000). Este desenvolvimento infere uma falta de controle por parte do governo central (PETERS, 2000), já que a inabilidade de responsabilizar alguém implica em falta de poder e controle (DAY e KLEIN, 1987).

Com relação à democracia, KJÆR (2004) levanta a necessidade de experimentar com modelos democráticos que possam se ajustar a estruturas de poder mais complexas e fluidas. Ainda não há, por exemplo, uma forma realista de se garantir a democracia no nível global (como as discussões de Relações Internacionais evidenciam) ou uma forma de lidar com a fragmentação trazida pelas redes na administração pública.

Para KJÆR (2004), praticamente em todos os usos de governança faltam discussões sobre poder e interesse. A ênfase no papel das redes tende a ignorar a importância da hierarquia, faltando, para a autora, mais estudos sobre a interação entre redes e hierarquias, com análises sobre em que situações uma forma é mais eficiente que a outra na busca por soluções.

Apesar desses problemas, a governança é um conceito que se preocupa com as implicações políticas da mudança social, aplicando um foco novo às instituições

políticas em um mundo em transformação. Por isso, para KJÆR (2004) o conceito deve perdurar nas discussões das ciências políticas.

Tabela 12 – Um sumário da Teoria da Governança (KJÆR, 2004)

	<b>Administração pública e política pública</b>	<b>Relações Internacionais</b>	<b>Política comparada I</b>	<b>Política comparada II</b>
<b>Legitimidade</b>	<i>Output</i>	<i>Output (e Input)</i>	<i>Output</i>	<i>Input</i>
<b>Foco</b>	Eficiência	Eficiência (e Democracia)	Eficiência	Democracia
<b>Setor político</b>	Instituições de prestação de serviços	Instituições de cooperação internacional	Instituições de desenvolvimento econômico (principalmente política industrial)	Instituições do regime político
<b>Conceitos principais</b>	Redes de políticas, direcionamento	Redes internacionais e transnacionais, globalização	Redes, sinergia Estado-sociedade	Redes, confiança, reciprocidade, esfera pública

## 2.3 A abordagem da economia institucional

---

A abordagem da economia institucional sobre a governança tem em Oliver E. Williamson sua maior referência. Williamson e seus seguidores procuraram elaborar a abordagem dos custos de transação de forma a transformá-la numa relevante teoria da firma. Williamson criticou os pressupostos neoclássicos que consideram os custos de transação iguais a zero e a concepção convencional da firma como uma função de produção, procurando substituí-la pela noção de firma como uma estrutura de governança. Para WILLIAMSON (1989), a firma é vista como um nexo de contratos – unidade formal da transação – mostrando que os contratos servem para amenizar as assimetrias de informação.

Os desenvolvimentos deste autor têm como base o artigo de Coase de 1937, *The Nature of the Firm*. Até a publicação do artigo pioneiro de Ronald Coase, a teoria econômica tratava apenas dos custos de produção, uma vez que consideravam negligenciáveis os custos associados às transações econômicas. Além disso, essa teoria considerava o mercado como sendo o meio natural de interação social, independente de instituições, supondo que a coordenação do fluxo de bens e serviços pudesse ser feita pelo mecanismo de preço (FIANI, 2002; FEIJÓ e VALENTE, 2004). Com estes pressupostos da teoria clássica, e diante da onipotência atribuída ao mercado, a própria existência da firma parecia nebulosa (ZYLBERSZTAJN, 2000).

COASE (1937) em seu artigo busca questionar o porquê da existência das firmas, uma vez que a produção, de acordo com a teoria neoclássica, pode ser organizada por meio das relações de mercado. Assim, ele busca uma definição da empresa "que corresponda ao que ela é no mundo real".

O autor traz as visões de outros economistas sobre as organizações: Marshall introduz a organização como um quarto fator de produção, J. B. Clark entrega a função de coordenação ao empresário, Professor Knight introduz gerentes que coordenam. Mas como usualmente os economistas entregam a coordenação ao mecanismo de preço, de que forma se justificaria que em algumas circunstâncias a coordenação seja realizada pelo empresário?

COASE (1937) introduziu novas questões sobre a natureza da firma, passando a considerá-la uma forma particular de organização econômica, ou seja, um arranjo institucional alternativo ao mercado. A questão fundamental colocada por Coase é: "Por que a firma existe?" Coase criticou a teoria neoclássica por não oferecer resposta

ao fato dos mercados não conseguirem exercer a coordenação que as firmas fazem internamente. E ainda questionou “por que uma grande firma não poderia trabalhar tão bem como o mercado?” Além de questionar a capacidade da teoria existente de explicar a organização econômica, Coase critica a falta de realismo e a ênfase no indivíduo, em detrimento da organização (individualismo metodológico), como agentes econômicos.

COASE (1937) justifica a existência de firmas pelas desvantagens de um mecanismo de preço em algumas situações. Uma pessoa - um comprador- pode preferir estabelecer contratos de longo prazo com seu fornecedor, minimizando assim o custo de estabelecer vários contratos de curto prazo ou diminuindo o risco desta relação. Porém, devido à dificuldade de previsão, quanto mais longo o período do contrato de fornecimento da mercadoria ou do serviço, mais difícil, ou menos desejável, é para o comprador especificar as expectativas com relação à outra parte do contrato. Assim, mesmo podendo ser indiferente para o fornecedor os diversos cursos de ação que podem ser tomados, esta não é a situação ideal para o comprador da mercadoria ou serviço. O contrato então é expresso em termos genéricos, deixando-se os detalhes a serem definidos posteriormente.

É dessa forma então que para COASE (1937) emerge a firma, quando contratos de curto prazo seriam insatisfatórios e quando a direção dos recursos (dentro dos limites estabelecidos pelo contrato) torna-se dependente do contratante, estabelecendo-se assim relacionamentos que COASE (1937) se refere como uma “firma”.

O que tem que ser explicado é porque uma força integradora (o empresário) pode ser substituída por outra força integradora (o mecanismo de preço).

Em seu artigo, Coase chama a atenção para dois aspectos importantes, entre outros: a) o primeiro critica a noção tradicional da Economia Neoclássica de considerar a firma como uma função de produção; b) o segundo levanta a hipótese de que o mercado funciona, mas existem custos de transação associados ao seu funcionamento.

Em relação ao primeiro aspecto, Coase mostra que a firma é muito mais do que uma relação de produção, passando a ser uma relação orgânica entre agentes, que se realiza por meio de contratos tanto explícitos – contratos de trabalho - quanto implícitos – parceria informal. Mostrando, assim, que a firma é um conjunto de contratos coordenados, que levam à execução da função produtiva.

Em relação ao segundo aspecto, COASE (1937) contrapõe à análise neoclássica - que considera os mecanismos de preços como o alocador de recursos do sistema econômico – levantando a hipótese de que o mercado funciona, mas existem custos associados ao seu funcionamento. Tais custos, ou fricções, estão associados à condução das transações. Toda a teoria e suas aplicações práticas, que seguiram a ótica de Coase, procuraram entender quais os componentes destes custos, quais as condições nas quais o mecanismo de preços realmente representa a forma mais eficiente de alocação dos recursos, mas também quais as condições nas quais o mecanismo de preços perde para mecanismos contratuais, ou para a integração vertical, como melhor alocador de recursos.

Segundo ZYLBERSZTAJN (2000), Coase abre as portas para a compreensão da organização moderna, levando dois temas que passarão a ser recorrentes na literatura: a estrutura da organização interna da firma e a coordenação vertical da produção, ou seja, os limites da firma.

Coase sugeriu que a emergência da firma devia-se aos custos de se usar o mercado, ou seja, de descobrir os preços relevantes, de negociar e concluir um contrato para cada transação, e de garantir o cumprimento do mesmo. Tais custos seriam evitados pelo estabelecimento de firmas em que um fator se compromete, de maneira mais efetiva e previsível, a subordinar-se a outro.

Assim, de acordo com COASE (1937), a firma é vista como um arranjo institucional que substitui a contratação renovada de fatores no mercado por uma outra forma de contratação, representada por um vínculo duradouro entre fatores de produção. O autor identifica duas formas alternativas de alocação de recursos: uma pelo mercado, flexível, elástica, respondendo às mudanças nas condições e sinalizada por preços; outra, hierárquica, correspondendo às ordens emitidas pela hierarquia interna à empresa, que destina aos fatores contratados sua utilização produtiva. As duas podem conviver porque existem vantagens de parte a parte: as empresas economizam custos de transação, porque seus contratos dispensam-nas de recorrer repetidamente ao mercado para cada utilização de serviços dos fatores de produção.

É a partir destas duas alternativas que Williamson continua o desenvolvimento da Teoria dos Custos de Transação e das Estruturas de Governança. A hipótese de WILLIAMSON (1996) é que transações, que diferem em seus atributos, estão alinhadas com estruturas de governança, que diferem nos seus custos e competências.

WILLIAMSON (1996) utiliza a definição de *economics* de LON FULLER (1954 APUD WILLIAMSON, 1996) – “ciência, teoria ou estudo da boa ordem e de arranjos exeqüíveis” - para seu entendimento da governança. Como Fuller observou “a preocupação principal da *economics* é com o aspecto de meios na relação de meios e fins”.

Para WILLIAMSON (1996) a governança é também um exercício de avaliação da eficácia de modos (meios) alternativos de organização. O objetivo é conseguir boa ordem através de mecanismos de governança. Uma estrutura de governança é então utilmente pensada como um *framework* institucional em que a integridade de uma transação, ou conjunto de transações relacionadas, é decidida.

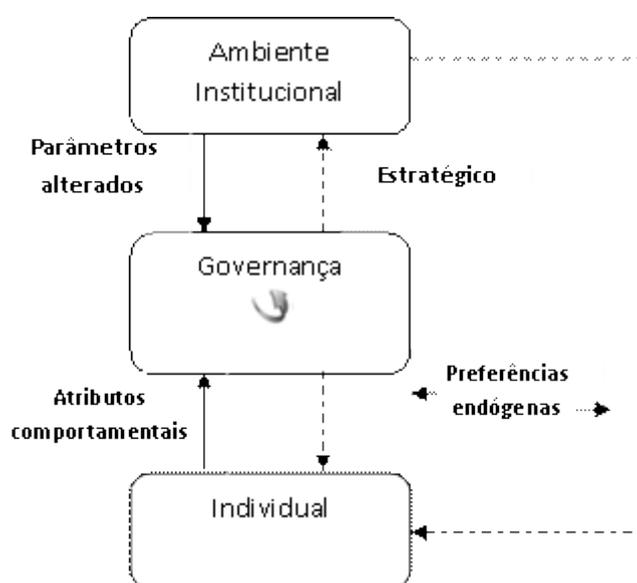
WILLIAMSON (1996) considera então a transação como unidade de análise. Partindo dos princípios de COMMONS (1932, APUD WILLIAMSON, 1996) de que “a última unidade de atividade... deve conter em si os três princípios de conflito, mutualidade e ordem. Esta unidade é a transação.” Na Teoria dos Custos de Transação de Williamson, além de utilizar a transação como unidade de análise, enxerga a governança como a forma como ordem é alcançada em uma relação em que conflitos potenciais ameaçam desfazer ou alterar oportunidade de ganhos mútuos.

Para WILLIAMSON, a escolha da forma de governança – mercado ou hierarquia (firma) – está ligada a diferenças no custo de transação. A governança é vista como uma resposta economizante (*economizing*) aos três princípios de Commons. Para WILLIAMSON, com base em Coase (1937), a decisão de fazer ou comprar (a expressão já consagrada em inglês *make or buy*) em firmas ou mercados representa a *mesma transação* sendo gerenciada por formas alternativas de organização.

Seguindo a ótica de Coase, o custo de transação pode ser entendido como “os custos de funcionamento do sistema econômico” (Arrow, 1969 APUD WILLIAMSON, 1999). Estes custos ocorrem, segundo WILLIAMSON (1999), de acordo com a frequência em que as transações ocorrem, com as incertezas a que as transações estão sujeitas e com o grau de especificidade dos ativos que apoiam a transação.

As estruturas de governança diferem em seus custos e competências e, para WILLIAMSON (1999), firma e mercado diferem de forma estrutural discreta. Os atributos centrais para a descrição de um modo de governança para o autor são: (1) intensidade de incentivos, (2) controles administrativos e (3) o regime de regras legais. Estes atributos geram por sua vez capacidades de adaptação diferentes.

Em sua tentativa de unir a Teoria dos Custos de Transação à Teoria Organizacional, WILLIAMSON (1996) elabora um esquema em três níveis, representado na Figura 16. A figura propõe que a governança não opera de forma isolada em uma organização. A eficácia dos modos alternativos de governança varia de acordo com o ambiente institucional de um lado, e com os atributos dos atores econômicos, de outro. Assim, o objeto de análise, a governança, é considerado em conjunto com características mais macro (o ambiente institucional) e características mais micro (o indivíduo). O ambiente institucional é visto como o local de mudança dos parâmetros, mudanças que alteram os custos comparativos de governança, e o indivíduo é de onde se originam as suposições de comportamento.



**Figura 16 - Um esquema em camadas para o estudo da organização econômica (WILLIAMSON, 1996)**

Como indicado na Figura 16, o ambiente institucional define as regras. Se há mudanças nos direitos de propriedade, leis contratuais, normas, que induzem mudanças nos custos comparativos de governança, então normalmente uma reconfiguração da organização econômica está implícita. A seta circular dentro do setor da governança reflete a proposição de que a organização tem vida própria.

Se o esquema da Figura 16 é uma forma acurada de caracterizar muito do que está acontecendo, então a economia da governança precisa ser informada tanto no nível

do ambiente institucional (onde a sociologia tem muito a contribuir) quanto no nível do indivíduo (onde a psicologia é envolvida). Os processos intertemporais de transformação que acontecem dentro das instituições de governança (sobre o que a teoria organizacional tem muito a dizer) também são pertinentes. O esquema funciona em cima do espírito racional que é associado com a economia.

## **CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA COMO AMPLIAÇÃO DA GESTÃO**

---

Retomando o que foi apresentado na INTRODUÇÃO, o problema que se está tratando aqui é como entender as transformações pelas quais uma organização está passando. Ao se explorar a evolução das organizações e de suas formas de gestão ao longo do tempo no CAPÍTULO 1, buscamos traçar algumas tendências e transformações que orientarão a forma como o termo governança, apresentado em suas várias acepções no CAPÍTULO 2, pode complementar essa análise no presente capítulo.

A análise proposta então busca reunir as discussões sobre a gestão das organizações e as novas necessidades e variáveis, embasadas pelo conceito de governança, em uma tentativa de complementação da teoria organizacional.

O termo vem emergindo no campo da teoria organizacional – como se pode ver nos itens a seguir que tratam da governança da cadeia de valor global, da governança de processos ou da governança corporativa – mas com entendimentos diversos. No entanto, todas as utilizações apontam para a necessidade de um conceito que represente as transformações que vem ocorrendo com as organizações.

Assim como apresentado por RHODES (1996), entende-se que é importante definir o conceito de governança que será utilizado para essa análise, de modo que o conceito possa ser realmente útil, contribuindo para o estudo das transformações e mudanças na gestão das organizações. Antes de se estipular o conceito de governança, entretanto, cabe traçar algumas perspectivas que orientarão a análise.

O encadeamento do capítulo, com a construção do conceito de governança, é apresentado na Figura 17.

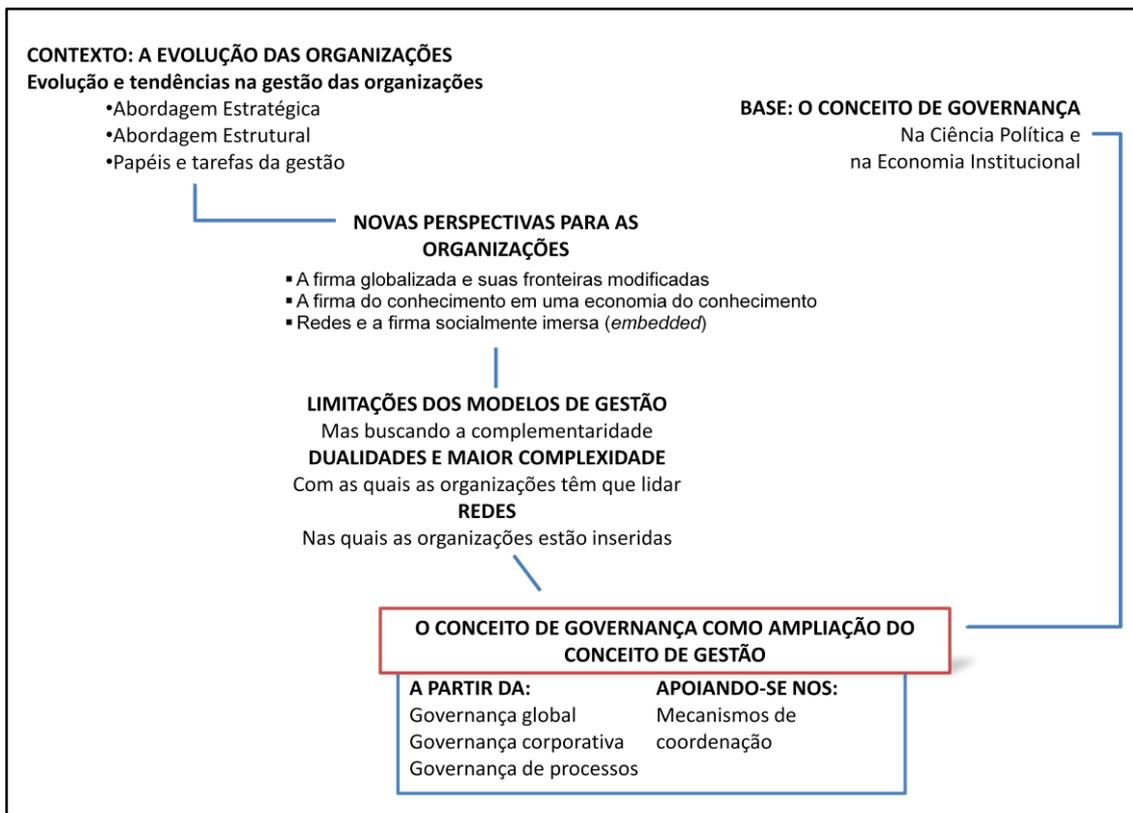


Figura 17 - Construindo o conceito de governança (Fonte: a autora)

### 3.1 As perspectivas para as organizações

Ao longo do tempo, foram e continuam sendo muitas as mudanças externas que pressionam por transformações nas organizações, como se viu no CAPÍTULO 1. Para PETTIGREW e FENTON (2000), a introdução de novas tecnologias da informação, a globalização e os mercados globais cada vez mais competitivos são alguns exemplos dessas pressões nem tão externas. A visão por processos, o foco maior nos relacionamentos entre e dentro das organizações, a necessidade de novos mecanismos de coordenação e novas formas de governança são alguns dos exemplos recentes das mudanças na gestão das organizações.

PETTIGREW e FENTON (2003), em seus estudos sobre as novas formas organizacionais, identificaram três temas que permeiam esse campo e que apontam para as mudanças que as organizações enfrentam. São eles:

#### 1) A firma globalizada e suas fronteiras modificadas

A globalização tem produzido rápidas mudanças tecnológicas e tem intensificado a competição. Com isso a ênfase dos objetivos organizacionais tem mudado de

economizar para adicionar valor. Em consequência, a verticalização passa a ceder espaço para novas formas de organizar. Entre essas formas podem-se destacar as redes (POWELL, 1990) e as alianças estratégicas (CONTRACTOR e LORANGE, 1988; RODRIGUES, 1999; GOMES-CASSERES, 1996; CHILD e FAULKNER, 1998), já observadas por MOTTA (1997) como mostrou a seção 1.3.1. Há maior foco na gestão dos processos ao invés dos departamentos funcionais, o que valoriza os aspectos informais, comportamentais e de relacionamento na organização.

Além disso, PETTIGREW e FENTON (2003) argumentam que a crescente utilização das tecnologias da informação integra a firma ao tornar o conhecimento e a informação transparentes.

A firma global é reconceituada como uma entidade para captura e utilização de competências estratégicas internas. As fronteiras ficaram turvas na literatura sobre novas formas organizacionais em termos de profundidade e escopo:

- Escopo por causa da inclusão de maior número de interessados, de proprietários a subunidades afiliadas, parcerias estratégicas e redes, instituições políticas e sociais;
- Profundidade pelo achatamento das hierarquias, busca de integração horizontal e vertical do conhecimento. Integração ou interdependência se tornam a principal atividade de organizações para vantagem competitiva. Há mais cooperação e aumentam as formas relacionais de organizar.

## **2) A firma do conhecimento em uma economia do conhecimento**

A abordagem teórica da visão baseada em conhecimento da firma é central nesse aspecto, para alavancar o capital intelectual. Para seus representantes, novas formas organizacionais precisam ser desenvolvidas caso organizações pretendam elevar seu capital intelectual. Ainda sobre este aspecto, são feitas referências sobre o gerenciamento de ativos intangíveis, sua aquisição e integração, dentro e entre firmas. Assim, novas perspectivas sobre desenho organizacional estão baseadas em novos princípios, tais como multiplicação e combinação, integração e interdependência, ao invés do princípio de divisão característico da hierarquia.

As abordagens mostradas por PETTIGREW e FENTON (2003) chamam atenção também para a necessidade de novas formas de coordenação, já que quando as

firmas passam a ser vistas como instituições que integram conhecimento, cuja maior parte é tácito e só pode ser exercido por quem o possui, a coordenação hierárquica pode falhar.

Também há um redirecionamento do foco da teoria organizacional, que passa a ser como facilitar a criatividade individual e o aprendizado enquanto se sabe como transferir esse conhecimento em valor efetivamente adicionado aos resultados.

### **3) Redes e a firma socialmente imersa (*embedded*)**

PETTIGREW e FENTON (2003) explicam que as redes intra e interorganizacionais representam uma alternativa àquela defendida pela abordagem dos custos de transação, a qual tem a hierarquia como forma superior para economizar nas transações.

De forma abstrata, a literatura sobre formas interorganizacionais se preocupa com a noção das fronteiras da firma, em que tanto o mercado quanto a natureza da própria firma são problematizados. A crescente taxa de formação de *joint ventures* e de terceirizações durante a última década levou a afirmações de que alianças estratégicas e redes estão se tornando uma parte integral do pensamento estratégico contemporâneo sobre as organizações.

Esses novos relacionamentos de cooperação usualmente são desenhados para criar valor através da sinergia conforme os parceiros conseguem ganhos mutuamente benéficos que não conseguiriam individualmente. As alianças aumentam as competências das firmas ao criarem vantagens econômicas, como alavancar a presença no mercado; podem proporcionar integração vertical e economia de escala a um custo reduzido; e podem mitigar os efeitos de transações com ativos específicos, incertezas de canal, variabilidade de desempenho e custos de produção.

Em conjunto com o valor econômico, alianças fornecem capital social e intelectual, o que pode ser evidenciado pela reciprocidade, interdependência e aprendizado e pela criação de normas relacionais, que salvaguardam contra o oportunismo e ajudam a prevenir o abuso de controle.

Na literatura sobre os relacionamentos interorganizacionais, PETTIGREW e FENTON (2003) destacam que o conceito de organização passa a ser considerado multidimensional e multinível, onde a natureza dos contratos

interfirmas, estrutura e processos de coordenação se encontram tanto no nível da firma em foco quanto na rede mais ampla. Essa configuração não é somente altamente adaptada a um ambiente em rápida transformação, mas sua maior inovação seria a habilidade de transformar capital social em vantagem competitiva. A preocupação passa a ser com os processos comportamentais entre e dentro das firmas, como a gestão dos relacionamentos, confiança e cooperação.

Os três temas mostram o contexto histórico e cultural das firmas. De arranjos industriais institucionais a fatores políticos, econômicos e ideológicos, o desenvolvimento desses arranjos organizacionais não pode ser explicado somente em termos das tradicionais teorias da firma (PETTIGREW e FENTON, 2000). As implicações para uma teoria da firma são: primeiro, as fronteiras da firma ficam confusas e são estendidas para incluir um conjunto muito maior de interesses. Em segundo lugar, o sucesso econômico não depende apenas dos relacionamentos econômicos, e sim de cooperação e proximidade com o governo e agências sociais. Em terceiro lugar, o crescimento no número de empresas tecnologicamente avançadas e com unidades menores não depende de investimentos diretos notáveis ou de aumento significativo de emprego, mas é resultado da expansão através de vários relacionamentos cooperativos interorganizacionais.

### **3.2 Os limites da gestão**

---

Os três temas apresentados por PETTIGREW e FENTON (2003) mostram a transformação no contexto no qual estão inseridas as organizações. Em conjunto com o que foi apresentado no CAPÍTULO 1, com as transformações pelas quais passaram e passam as organizações, esses fatores demonstram a necessidade de novas abordagens na gestão dessas organizações.

Depois de observar o desenvolvimento da gestão nas organizações ao longo do tempo no CAPÍTULO 1, é útil buscar uma visão um pouco mais sistematizada nos modelos de gestão. Para FERREIRA *ET AL.* (2006), os modelos de gestão podem ser úteis à compreensão das organizações, embora não possam descrevê-las e explicá-las em sua complexidade. A singularidade de cada organização impede que qualquer modelo de gestão seja considerado ideal, sendo a adequação dos modelos às características próprias de cada organização é primordial para o sucesso da gestão.

### 3.2.1 Modelos de gestão

---

Com essas ressalvas, os modelos de gestão descritos por FERREIRA *ET AL.* (2006) englobam duas dimensões distintas: forma e função, entendidas respectivamente como a configuração organizacional adotada e as tarefas que precisam ser cumpridas. Os autores notam que, ao longo do tempo, a ênfase das teorias administrativas tem se deslocado da forma para a função.

PROENÇA *ET AL.* (2001) definem modelos de gestão como o conjunto de premissas e orientações que preside o desdobrar em processos específicos, em estruturas de administração (alcances de controle, direitos de decisão, alcances de informação) e de gerência de recursos humanos (papéis gerenciais, relacionamentos, estrutura de incentivos), e em orientações para o comportamento gerencial (valores), da lógica da dinâmica de processo estratégico almejada.

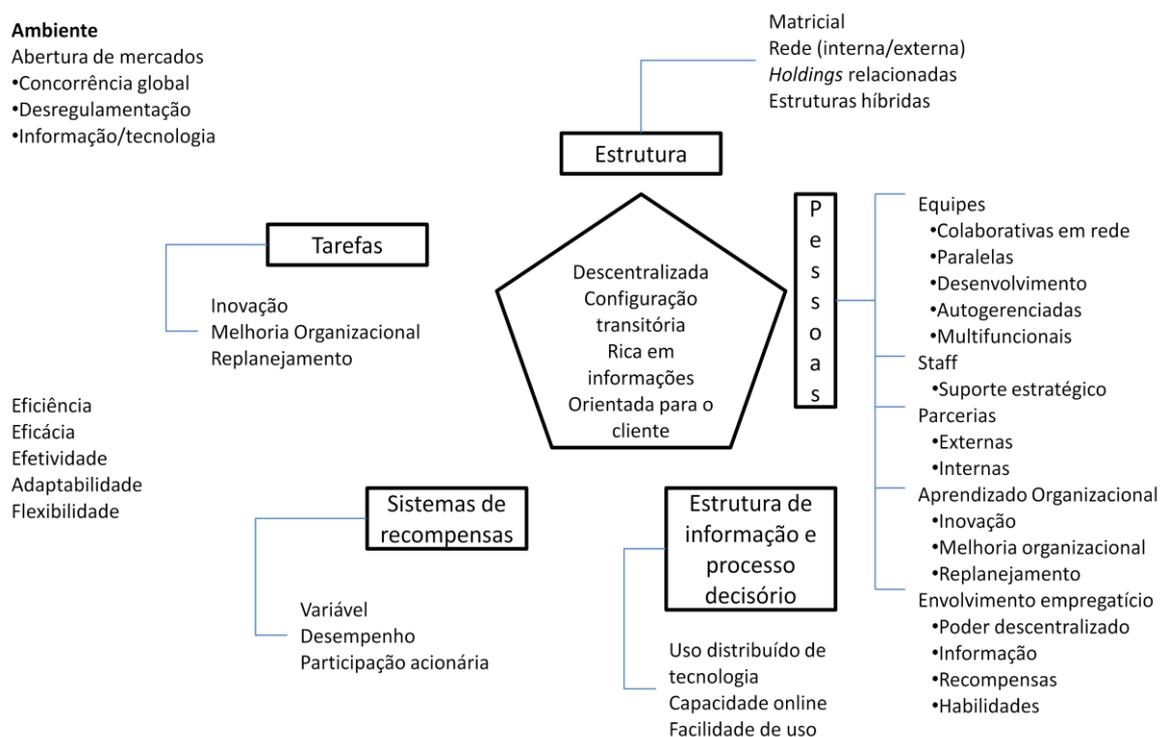
O modelo de gestão não apenas mostra o projeto organizacional, mas também o comportamento de trabalho adequado e os processos de decisão na organização. Além disso, o modelo de gestão deve responder às considerações sobre o posicionamento estratégico da organização em um momento e a evolução desejada no futuro.

Segundo LIMA *ET AL.* (2005), o papel de um *framework* de referência na gestão pode ser identificado como:

- A comunicação de uma racionalidade e uma estrutura para os atores que compõem o sistema sociotécnico da organização, no qual se estabelece uma representação das dimensões que compõem o sistema organizacional;
- A avaliação da 'eficácia' organizacional, na medida em que se relaciona com um conjunto de competências requeridas, ou seja, serve como uma estrutura para a avaliação do desempenho organizacional;
- A definição do domínio dos limites do sistema organizacional, tanto no que se refere à extensão da ação organizacional, bem como aos seus níveis ou dimensões de estudo;
- A descrição e explicação da ação organizacional, em função da sua estrutura e organização; e
- A construção de uma referência a partir da qual podem-se desenvolver procedimentos, técnicas ou métodos e ferramentas para modelos

organizacionais, bem como o desenvolvimento de metodologias para o projeto organizacional.

O modelo apresentado na Figura 18, adaptado de GALBRAITH *ET AL.* (1995 *APUD FERREIRA ET AL.*, 2006) mostra as múltiplas dimensões que, segundo os autores, devem ser consideradas no delineamento de um modelo de gestão que se revele adequado a uma determinada organização. O modelo apresentado já é uma revisão do modelo de GALBRAITH desenvolvido em 1977, incorporando mais dimensões à análise, o que já mostra as transformações no estudo e práticas da gestão ao longo do tempo, como apresentado no CAPÍTULO 1.



**Figura 18 - Dimensões organizacionais: a nova lógica das organizações (GALBRAITH *ET AL.*, 1995 *APUD FERREIRA ET AL.*, 2006)**

O que o presente trabalho procura demonstrar é a necessidade de novas dimensões e novas formas de abordagem que buscam complementar os modelos de gestão que hoje são utilizados tanto para a análise quanto para a prática organizacional.

MOTTA (1997) destaca que, em um contexto de alta complexidade e velocidade de mudança, a realidade administrativa diverge substancialmente da anterior. Torna-se assim fácil inferir o rápido obsolescimento, contrapor-se à realidade e proclamar novos paradigmas, modelos e teorias. Por serem modelos de mudança, todos compartilham críticas ao *status quo*. Mas a avaliação uniforme e pouco discernida vê toda a

realidade como um mal a ser combatido por um novo antídoto. Contestar as práticas administrativas e valorizar a novidade conduzem a aceitar como solução simplesmente o contrário do existente. Assim, privilegiam-se modelos não necessariamente pela relevância de suas ideias, mas, sobretudo, pela sua contraposição à realidade. Entra-se na era dos antídotos ou da onda “re”, onde o recriar, reinventar, regenerar, renascer ou revitalizar fornece o terreno fértil para modismos e fórmulas mágicas.

Contradizer o existente é parte da história da mudança, mas não sua única dimensão. No entanto, não se deve recusar modelos de mudança por informações de primeira mão ou sem saber a novidade que procuram trazer: a atual velocidade do desenvolvimento científico desatualiza rapidamente o saber existente, assemelhando-o aos modismos (MOTTA, 1997).

Portanto, o que se pretende não é substituir os modelos de gestão hoje em uso, nem contradizê-los, mas apenas complementá-los, utilizando-se da idéia de DRUCKER (1986) apresentada na INTRODUÇÃO de que o estudo das organizações sempre pretendeu ser um estudo contínuo.

### **3.2.2 Gerindo dualidades em um ambiente de maior complexidade**

---

Para PETTIGREW e FENTON (2003), os principais direcionadores do novo cenário competitivo são a tecnologia da informação e a globalização. As pressões competitivas em muitas indústrias estão demandando tempos de resposta mais rápidos, maior flexibilidade e custos de administração mais baixos, normalmente associados ao desenvolvimento e aplicação sofisticados do capital intelectual.

Os autores notam que, para lidar com as novas pressões, as organizações adotam novas práticas, nas quais flexibilidade, acumulação de conhecimento e colaboração horizontal são características essenciais. Mas apesar dessas novas práticas e da tradição da gestão em usar modos de pensamento bipolares, a evolução das formas de organização leva em consideração atualmente as dualidades existentes na gestão. Um pensamento que trate essas dualidades como dicotomias, opondo tendências novas às antigas, desconsiderará a complexidade crescente a que as organizações estão submetidas. Essa ideia vai ao encontro da seção anterior, já que busca formas de complementar, a partir das novas perspectivas das organizações, a teoria organizacional e os modelos de gestão.

Assim, os elementos apresentados no CAPÍTULO 1 – as abordagens estratégicas, estruturais e os papéis e tarefas da gestão – não devem ser esquecidos ou

substituídos pelas tendências apontadas aqui, e sim complementados por elas. PETTIGREW e FENTON (2003) notam que conviver com as dualidades pode ser bastante difícil e geri-las exige maior sensibilidade a dinâmicas locais, incertezas e complexidades. Na Tabela 13, estão as dualidades consideradas por PETTIGREW e FENTON (2003). Segundo os autores, as tarefas da gestão devem considerar todas elas conjuntamente.

**Tabela 13 – Gerindo dualidades na organização moderna (PETTIGREW e FENTON, 2000)**

Vivendo com e gerindo hierarquias e redes	A disciplina para identificar conhecimento e a boa cidadania de compartilhar conhecimento
Maior responsabilidade pelo desempenho para cima e maior integração horizontal lateralmente	Equilibrando continuidade e mudança: “Para mudar o mundo, deve-se conviver com ele”
Empoderamento e monitorar as disputas e conflitos sem se envolver (do inglês, <i>hold the ring</i> )	Inovação contínua requer algumas plataformas de relativa estabilidade
Centralizando estratégia e descentralizando operações	Entregando um conjunto de inovações complementares e contextualmente apropriadas e não a última novidade da
Padronizando e customizando	gestão

As pesquisas do programa INNFORM, comandado por Pettigrew e Fenton, mostraram que as organizações estudadas estão simultaneamente construindo hierarquias e redes, buscando maior responsabilidade pelo desempenho para cima e maior integração horizontal lateralmente; e tentando centralizar a estratégia enquanto descentralizam as operações.

Os líderes percebem que, para delegar autoridade e relaxar alguns controles para encorajar criatividade e construir compromisso, devem ter um *framework* estratégico bem definido e comunicado. O empoderamento só é uma opção quando a firma detém seguramente “o anel”, isto é, consegue monitorar as disputas e os conflitos, porém sem se envolver. As virtudes de simultaneamente padronizar uma ampla visão para

mudança e permitir graus de liberdade às unidades descentralizadas para que customizem o passo, a seqüência e mesmo a linguagem do caminho de mudança foram percebidas pelas firmas pesquisadas no programa.

O aumento da competição global, a velocidade da mudança técnica e de mercado e a ascensão de tecnologias da informação e comunicação estão direcionando a economia do conhecimento e a firma. Essas mudanças estão por sua vez estimulando mais relacionamentos em rede e colaboração nas firmas e mais alianças e parcerias entre organizações. Nesses processos, a transferência de conhecimento é uma exigência urgente. Mas a gestão do conhecimento cria sua própria dinâmica e sua dualidade: a disciplina para identificar conhecimento e a boa cidadania de compartilhar conhecimento. Os estudos do INNFORM mostraram que os sistemas de incentivo da maioria das organizações são freqüentemente desalinhados com as tentativas corporativas de construir boa cidadania em organizações em que competição e colaboração devem coexistir.

Embora as organizações pesquisadas fossem inovadoras em vários conjuntos, há sempre escolhas estratégicas a serem feitas sobre escala, velocidade e seqüência das mudanças. Julgamentos dos gestores sobre onde começar o processo de inovação e como equilibrar continuidade e mudança foram apontados como críticos para o sucesso de longo prazo.

PETTIGREW e FENTON (2003) sinalizam que os resultados das pesquisas mostram os perigos da precipitação ao se adotar as últimas modas da gestão. Deve-se haver cuidado com as tentativas de melhorar o desempenho através de mudanças simples e singulares. Os resultados mostram que, ao fazerem inovações simultâneas em suas estruturas, processos e fronteiras, muitas organizações se expõem a uma série de dualidades.

Dessa forma, reconhecer que as complementaridades representam não só múltiplas mudanças, mas também múltiplas formas de mudança, revela os novos níveis de incerteza e complexidade para a gestão das organizações.

### **3.2.3 Redes**

---

Como foi mostrado no item 1.3.2, com as novas formas organizacionais, e no item 3.1, onde um dos temas que refletem as mudanças organizacionais identificadas por PETTIGREW e FENTON (2000) é a emergência de redes como perspectiva alternativa de organização, além do entendimento de que as relações sociais e as

interdependências entre instituições são vitais para a sobrevivência organizacional, a literatura sobre redes tem ganhado cada vez mais destaque nos estudos da teoria organizacional.

Para compreender melhor de que forma as redes internas e externas às organizações provocam alterações nas dimensões da gestão, deve-se primeiramente entender o conceito de rede.

De forma resumida, uma rede pode ser definida como um conjunto de nós ligados por um conjunto de relacionamentos sociais de um tipo especificado. Mas essa é uma definição muito genérica para o estudo das organizações. Para BAKER (1992 APUD BIRKINSHAW e HAGSTRÖM, 2000) uma organização em rede é um tipo específico de organização, mas a mera presença de uma rede de nós não é suficiente. Todas as organizações são redes – padrões de papéis e relacionamentos – se ajustando ou não à imagem de organização em rede. O tipo de organização depende do padrão particular e das características da rede.

BIRKINSHAW e HAGSTRÖM (2000) apoiam-se na definição de Baker para a organização em rede em termos da flexibilidade, descentralização e nos laços laterais. Os autores também julgam a definição atraente por não mencionar as fronteiras da firma, podendo as características serem vistas dentro e fora da firma.

Nas subseções seguintes são colocadas três abordagens existentes para as redes. Entretanto, mais importante que as diferenças entre as abordagens, está o reconhecimento da literatura sobre a existência das redes e a necessidade de se incorporarem novos conceitos para que as organizações possam desfrutar de seus benefícios.

### **3.2.3.1 As redes como formas intermediárias**

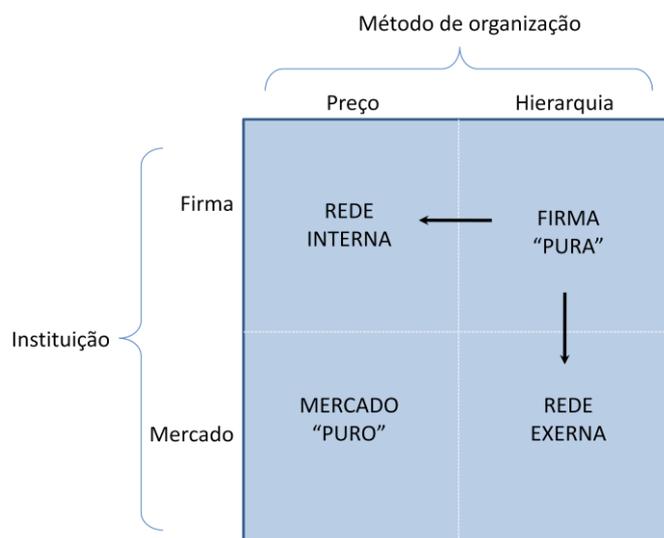
---

Retornando à abordagem da Teoria dos Custos de Transação de Williamson, a partir da definição de que existem dois modos de mediar transações, o mercado e a hierarquia, BIRKINSHAW e HAGSTRÖM (2000) argumentam que as redes podem ser vistas como tipos híbridos, entre as duas alternativas. JARILLO (1988) corrobora essa visão entendendo que as firmas atuam em um ambiente complexo, em que nenhuma firma pode ser realmente compreendida sem que se faça referência a seus relacionamentos com os diversos atores.

Essa conceituação das redes como formas híbridas permitiu BIRKINSHAW e HAGSTRÖM (2000) identificarem dois tipos distintos de organização em rede, como visto na Figura 19. Um é o relacionamento que uma firma central tem com um conjunto de firmas parceiras legais independentemente. Essas firmas interagem uma com as outras pelo sistema de mercado, porém os relacionamentos são construídos com base no comportamento que poderia ser associado à propriedade conjunta; normas de reciprocidade e confiança, compartilhamento de conhecimento e investimentos em ativos específicos do relacionamento. Uma variedade de termos é utilizada para caracterizar esse tipo de relacionamento, incluindo a organização virtual, o modelo da empresa estendida e a rede de negócios.

O outro tipo de rede se refere a redes internas. Esse é o conjunto de relacionamentos entre subsidiárias ou divisões da mesma firma legal que interagem uma com as outras na base do quase-mercado. Nesse arranjo, cada divisão tem suficiente grau de liberdade para fazer o melhor com suas decisões de alocação de recursos, enquanto ainda trabalha de forma cooperativa e próxima com suas divisões afiliadas. Exemplos das variedades desse tipo de relacionamento podem ser vistos no que se conhece como redes interorganizacionais, heterarquia, sistema auto-organizável e mercado interno.

Esses dois tipos, embora bastante distintos, tipicamente representam abordagens complementares ao invés de competidoras a organização.



**Figura 19 – Duas formas de organização em rede (BIRKINSHAW e HAGSTRÖM, 2000)**

### 3.2.3.2 As redes como um terceiro tipo de organização

---

Já POWELL (1990) contrapõe a abordagem econômica de Williamson com uma abordagem mais social sobre redes. Para o autor, a visão dicotômica de mercados e hierarquias, coloca as firmas separadas dos mercados, separadas assim de seu contexto social. Como RICHARDSON (1972) afirma, as firmas eram vistas como “ilhas de coordenação planejada em um mar de relacionamentos de mercado”.

POWELL (1990) aponta que, embora muitos economistas tenham passado a ver as firmas como estruturas de governança, estas firmas estão passando por mudanças significativas, nas quais as fronteiras estabelecidas estão ficando turvas e as firmas estão tomando parte em formas de colaboração que não se parecem nem com o mercado nem com a integração vertical.

MARTES (2009) nota que, nos últimos 30 anos, os cientistas sociais passam a estudar fluxos de informação como processos de formação de redes (*networking process*), oferecendo assim uma grande contribuição à teoria das organizações.

Tomar as redes sociais como foco é pressupor que as próprias organizações estejam imersas em outras organizações e redes. Tipos de imersões orientam a formação de interesses e decisões. Conclui-se que as redes colocam em evidência as limitações do pressuposto básico da teoria econômica predominante sobre “indivíduo atomizado”, na medida em que as relações entre indivíduos, e não indivíduos isolados, é que são tomadas como unidade de análise (POWELL e SMITH-DOERR, 1994 APUD MARTES, 2009).

GRANOVETTER (1985) já havia chamado atenção para o fato de que as instituições não podem ser analisadas de forma independente, pois seus comportamentos são tão compelidos pelas contínuas relações sociais que isso representaria um grave mal-entendido. O autor utilizou o conceito de imersão (*embeddedness*) para representar o contexto econômico imerso nas relações sociais.

POWELL (1990) argumenta que o contínuo expresso por Williamson, com as transações de mercado em uma ponta e a firma altamente centralizada na outra, que representa a lógica dos custos de transação, não pode explicar o rico conjunto de formas alternativas de organização. As redes seriam, segundo essa visão, uma nova forma e não uma forma intermediária.

Para POWELL (1990), evidências históricas e antropológicas indicam que o mercado não é nem o ponto de partida nem a forma elementar de troca, capaz de abarcar todas as outras alternativas. Da mesma forma, a hierarquia não representa um ponto final evolucionário do desenvolvimento econômico. Análises históricas mostram que firmas com fronteiras estritamente definidas e operações claramente centralizadas são bastante atípicas.

Finalmente, o autor afirma que esta visão de contínuo falha por não capturar a complexa realidade das trocas e por desconsiderar o papel exercido pela reciprocidade e colaboração como mecanismos alternativos de governança. Na Tabela 14, está a visão de POWELL (1990) sobre as três formas de organização.

**Tabela 14 – Comparação estilizada das formas econômicas de organização (POWELL, 1990)**

Características-chave	Formas		
	Mercado	Hierarquia	Redes
<b>Bases normativas</b>	Contrato – direitos de propriedade	Relação empregatícia	Complementaridade de forças
<b>Meios de comunicação</b>	Preços	Rotinas	Relacional
<b>Métodos de resolução de conflitos</b>	Desacordos – recorre a corte para que se faça cumprir o acordo	Autoridade administrativa – supervisão	Normas de reciprocidade – preocupação reputacional
<b>Grau de flexibilidade</b>	Alto	Baixo	Médio
<b>Grau de comprometimento entre as partes</b>	Baixo	Médio para alto	Médio para alto
<b>Tom ou clima</b>	Precisão e/ou suspeita	Formal, burocrático	Abertas ( <i>Open-ended</i> ), benefícios mútuos
<b>Preferência e escolhas dos atores</b>	Independente	Dependente	Independente
<b>Mistura de formas</b>	Transações repetidas (Geertz, 1978)	Organização informal (Dalton, 1957)	Status hierárquicos
	Contratos como documentos hierárquicos (Stinchcombe, 1985)	Características de mercado: centros de lucros, transferências de preços (Eccles, 1985)	Múltiplos padrões Regras formais

BALDI e LOPES (2002) resumem essa discussão entendendo que a divergência que se estabeleceu entre Williamson e Powell deve-se, em grande parte, à perspectiva

teórica adotada por cada autor. Enquanto Williamson tinha como preocupação entender a eficiência de diferentes estruturas de governança, na realização de trocas econômicas, Powell estava interessado em entender como fatores sociais, culturais e políticos explicavam a natureza da estrutura e ação organizacional. Influenciado pela abordagem institucionalista, Powell rejeitou a explicação descontextualizada sobre redes. Williamson, por sua vez, influenciado pelas questões propostas por Ronald Coase, não visualizava relevância nos laços sociais entre atores. Seu foco de análise eram as transações como dimensão comparativa para diferenciar mercados, hierarquias e redes, em termos de eficiência. Neste sentido, partindo de unidades de análises tão distintas e perspectivas teóricas divergentes, certamente o conceito de redes para eles seria discordantes.

GRANDORI e SODA (2006), também sobre essa discussão, consideram que nos termos em que são apresentadas as abordagens, a questão acaba se tornando metafísica. Cada abordagem acentua algumas propriedades das redes à custa de outras. Mas os autores ressaltam que as redes interfirmas têm importância crescente na vida econômica, por sua capacidade de regular interdependências transacionais complexas assim como interdependência cooperativa entre firmas.

### **3.2.3.3 Outra abordagem para as redes**

---

Para continuar então suas análises, GRANDORI e SODA (2006) adotam uma definição mais operacional e mais equilibrada dos modos de coordenação interfirmas, que reconhece pelo menos as duas propriedades a seguir da coordenação organizacional interfirmas:

1. Uma rede interfirma é um modo de regular a interdependência entre firmas - o que é diferente da agregação dessas unidades em uma mesma firma e da coordenação através de sinais de mercado (preços, movimentos estratégicos, conluio tácito, etc.) - baseado em um *jogo cooperativo com comunicação específica para cada parceiro*.
2. Os *atributos* de uma rede – isto é, os processos de coordenação e as estruturas que uma coligação interfirma pode adotar – não são necessariamente intermediários com relação àqueles de firmas e de mercados, mas não precisam ser únicos, porque podem ter diferentes combinações e intensidades tanto em firmas quanto mercados.

GRANDORI e SODA (2006) propõem uma sistematização das contribuições sobre os mecanismos e formas de rede. A sistematização busca entender a natureza e

variedade dos mecanismos de coordenação empregados para sustentar a cooperação interfirma e entender a especificidade de cada “forma discreta” de rede em termos do conjunto de mecanismos de coordenação empregados.

Os autores examinam, então, dez mecanismos de coordenação que são utilizados em diversas combinações e graus nas redes interfirmas. Estes mecanismos são sumarizados na Tabela 15.

**Tabela 15 – Mecanismos de coordenação utilizados nas redes interfirmas e suas características (BALDI e LOPES, 2002)**

<b>MECANISMO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>Comunicação, decisão e negociação</b>	São os mecanismos mais baratos e mais ubíquos. Estão sempre presentes <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i> em todos os tipos de redes.
<b>Coordenação social e controle</b>	Estão sempre presentes e consistem de estáveis e profundos relacionamentos baseados em normas, reputação e controle por pares.
<b>Integração e <i>linking-pin</i> roles e uso de unidades de coordenação</b>	São os mecanismos chaves para criar um desenho organizacional em rede (tanto interno quanto externo à firma).
<b>Equipe comum</b>	Normalmente empregado quando o escopo da cooperação interfirma é amplo e o número de firmas cooperando também é elevado.
<b>Relações hierárquicas e de autoridade</b>	Ainda que este mecanismo seja típico de firmas, ele é freqüentemente empregado em redes tais como <i>franchising</i> e consórcios.
<b>Planejamento e sistemas de controle</b>	São empregados para resolver problemas associados com a distribuição/delegação de comportamentos cooperativos esperados.
<b>Sistemas de incentivos</b>	São importantes mecanismos empregados para realinhar objetivos, principalmente em contextos de atividades informacionalmente complexas, nas quais é difícil de mensurar o desempenho. Direitos de propriedade são mecanismos típicos dessa natureza.
<b>Sistemas de informações</b>	São considerados de grande importância por produzirem reduções espetaculares de custos em comunicação e por que eles podem ser empregados como um mecanismo de coordenação <i>stand alone</i> em um relacionamento interfirma.
<b>Infraestrutura e apoio público (estado)</b>	Esses mecanismos são empregados normalmente em casos nos quais a cooperação seria altamente benéfica mas muito difícil de alcançar e manter. O papel dos agentes governamentais locais pode ser associado com a criação de infraestrutura para acelerar a criação de parques e clusters industriais.

<b>Sistemas de seleção</b>	Este mecanismo é empregado para restringir acesso a outras firmas na rede. Eles são considerados bons preditores de comportamentos relevantes para cooperação
----------------------------	---

Além dos mecanismos de coordenação, GRANDORI e SODA (2006) introduzem na discussão as dimensões de formalização (devido ao apoio nas trocas de contratos formais) e centralização (se há uma firma coordenando centralmente ou não).

A partir dos mecanismos de coordenação e das dimensões, os autores definem formas organizacionais que podem regular a cooperação interfirma. Ressalvam ainda que a questão da confiança, um dos conceitos mais mencionados nas relações cooperativas interfirmas, não foi incluída nos mecanismos de coordenação, por não ser considerado um mecanismo como os outros, sendo entendido mais como um resultado que precisa ser explicado ou uma característica que emerge do relacionamento.

Dessa forma, os autores propõem uma classificação das redes que busca englobar os tipos reconhecidos na literatura, como *joint-ventures*, franquias, consórcios, acordos comerciais, subcontratação e redes pessoais.

Os três tipos de redes descritos por GRANDORI e SODA (2006) são as redes sociais, as redes burocráticas e as redes de propriedade. As redes sociais envolvem relações puramente sociais, não sendo amarradas através de acordos formais de nenhum tipo. Os principais tipos de redes sociais simétricas e paritárias são: redes pessoais, *interlocking directorates*, alguns tipos de distritos industriais. Entre as redes sociais assimétricas encontram-se: *putting-out redes* e *sub-contracting redes*.

As redes burocráticas caracterizam-se pela formalização dos laços, os quais não são necessariamente completos em todas as relações. Entre os principais tipos assimétricos estão as *agency redes*, *licenciamentos* e *franquias*.

Finalmente, as redes de propriedade são aquelas que empregam sistemas de incentivos para sustentar a cooperação, principalmente em casos onde incerteza e oportunismo são particularmente relevantes. Este tipo de rede não difere muito das *redes burocráticas*. Entre os principais tipos de redes de propriedade estão as *joint ventures* e as *capital ventures*.

### **3.3 Utilizações do termo governança no campo da teoria organizacional**

---

As seções anteriores do capítulo buscaram mostrar as pressões e mudanças externas e internas que afetam as organizações atualmente. Cada uma delas traz contribuições à teoria organizacional e aos modelos de gestão.

Dentre as formas de se complementar a teoria organizacional está o termo governança, que, em cada uma de suas utilizações apresentadas a seguir, busca dar maior visibilidade e incorporar à gestão dimensões antes não consideradas.

Assim, nas subseções seguintes, mostram-se três utilizações distintas para o termo governança, já aplicado ao campo das organizações. A primeira aplicação se refere à governança da cadeia de valor global, a segunda à governança de processos e a terceira, e mais discutida academicamente e na prática organizacional, à governança corporativa.

Existem outras aplicações para o termo governança na literatura. Muitas delas originadas do entendimento de governança corporativa ou da governança na esfera pública, sendo derivações para alguns contextos ainda mais específicos. A escolha das três utilizações a seguir deve-se à maior contribuição delas ao entendimento das transformações organizacionais, partindo novamente da ideia da organização como unidade de análise deste trabalho.

#### **3.3.1 Integração Global – o conceito de governança da cadeia de valor global**

---

DICKEN (1992 *APUD* STURGEON 2006) argumentou que uma era anterior de “internacionalização”, caracterizada pela propagação geográfica de atividades econômicas além das fronteiras nacionais, está dando lugar a uma era de “globalização”, que envolve a integração funcional dessas atividades internacionalmente dispersas. É essa integração funcional que aumenta o interesse no “comércio integrador”.

Com a integração global, novas questões surgem para os gestores, como a geração de riqueza, emprego e capacidade inovadora em um novo cenário competitivo que agora é global, com expansão da arena de competição. STURGEON (2006) sugere que são necessárias novas ferramentas conceituais para lidar com estas questões e argumenta que dois aspectos críticos – *poder e coordenação* – não são considerados nos modelos atuais.

O autor aponta cinco tendências que estão se combinando para acelerar a velocidade da integração global:

1. A “grande duplicação” da força de trabalho global  
O fim da Guerra Fria e o abandono de políticas de desenvolvimento de “substituição de importações” em países como Índia, Rússia e China aumentaram a força de trabalho global de 1,5 bilhão para 2,9 bilhões. Esse aumento pode pressionar para baixo os salários nas economias industriais avançadas e em países em desenvolvimento.
2. Menores custos e maior capacidade nas redes de comunicação globais  
A construção de redes de transmissão de dados internacionais e os esforços agressivos de países como Índia e China destinados a melhorar as ligações internacionais e a infraestrutura doméstica contribuíram para uma rápida e súbita diminuição dos custos de trabalhadores e competências da indústria que reside nos países em desenvolvimento. Isso melhorou o acesso às reservas de trabalhadores de baixo custo, mas qualificados, que recentemente se tornaram disponíveis na economia global.
3. A padronização, formalização e digitalização do trabalho  
Houve grande aplicação de tecnologia da informação (TI) a uma variedade de tarefas de trabalho e processos de negócio. A tecnologia da informação facilita a fragmentação e posterior realocação do trabalho e reintegração dos fragmentos depois da tarefa ter sido completada. Conforme mais firmas adotam tecnologia da informação, a TI se torna mais padronizada para facilitar a operação entre sistemas e o compartilhamento da informação.
4. A nova base global de fornecedores  
A padronização também ajudou na criação de novas oportunidades de negócio para firmas “fornecedoras globais” que associam suas capacidades para um conjunto de clientes. Esses fornecedores globais se especializam em coletar o trabalho de outras firmas e movê-lo para a locação “ótima” no globo.
5. A ascensão das empresas iniciantes (*start-up*) globais  
Devido às tendências anteriores, torna-se possível para empresas iniciantes começarem operações globais desde o primeiro dia de operação. Novos empregos e a formação de novas indústrias podem ocorrer em outros países, podendo modificar o papel dos países desenvolvidos como líderes de inovação em determinados segmentos.

A partir dessas tendências, STURGEON (2006) examina as categorias de governança que existem na coordenação de atividades globais. Também com base na abordagem dos Custos de Transação de Williamson, o autor nota que inicialmente se percebem apenas duas opções ao se examinar as relações entre compradores e vendedores na economia global: o mercado e a hierarquia. As firmas ou investem fora de seus países diretamente ou compram bens e serviços de firmas estrangeiras. STURGEON (2006) chama além disso para a literatura que aponta para a prevalência das formas de organização em rede onde há alguma forma de “coordenação explícita” além de simples transações de mercado, mas que ficam aquém da integração vertical. Para STURGEON (2006) existem cinco formas de governança da cadeia de valor global (CVG):

1. Mercados

Mercados são a forma mais simples de governança da CVG. As cadeias governadas por mercados contêm firmas e indivíduos que compram e vendem produtos uns aos outros com pouca interação além da troca de bens e serviços por dinheiro. O mecanismo de governança central é o preço. As ligações entre as atividades da cadeia de valor não são muito “espessas” porque a necessidade de informações que precisa ser trocada e o conhecimento que precisa ser compartilhado são relativamente simples.

2. Cadeias de valor modulares

Esse é o mais parecido com mercado dos três estilos de governança de rede dos padrões das CVG. Tipicamente, fornecedores em cadeias de valor modulares fazem produtos ou prestam serviços segundo a especificação de um cliente. Fornecedores em cadeias de valor modulares tendem a assumir responsabilidade total pela tecnologia do processo e freqüentemente utilizam máquinas genéricas que espalham investimentos através de uma base ampla de clientes. Isto mantém os custos de troca baixos e limita os investimentos específicos a uma transação, mesmo que as interações entre comprador-fornecedor sejam complexas. As ligações são necessariamente mais espessas que em um mercado simples devido ao alto volume de informações que fluem na ligação interfirmas. Mas ao mesmo tempo esquemas de codificação e a internalização de domínios de conhecimento coerentes nos “módulos” da cadeia de valor, como *design* ou produção, podem manter as interações entre os parceiros da cadeia de valor de se tornarem densas demais e idiossincráticas.

### 3. Cadeias de valor relacionais

Nesse padrão de governança de rede da CVG vê-se dependência mútua regulada através da reputação, proximidade social e espacial, laços familiares e étnicos e outras características semelhantes. Os exemplos mais óbvios são redes em comunidades específicas ou “distritos industriais”, mas confiança e efeitos de reputação podem operar em redes dispersas espacialmente também. Já que confiança e dependência mútua na CVG relacional levam um longo tempo para se construírem e já que os efeitos da proximidade social e espacial estão, por definição, limitadas a firmas relativamente pequenas localizadas conjuntamente, os custos de troca com novos parceiros tendem a ser altos. Interações densas e o compartilhamento de conhecimento são apoiados pela profunda compreensão que cada parceiro da rede tem um pelo outro, mas esses tendem a serem apoios idiossincráticos e assim difíceis e consumidores de tempo para serem restabelecidos com novos parceiros.

### 4. Cadeias de valor cativas

Nesse padrão de governança, pequenos fornecedores tendem a depender de grandes e dominantes compradores. Dependendo de aumentos da firma líder nos custos de troca dos fornecedores, que são “prisioneiros” (*captive*). A relação de poder assimétrica nas redes cativas forçam os fornecedores a ligarem-se com seus clientes em formas especificadas por, e freqüentemente específicas a um cliente particular, levando a ligações espessas e idiossincráticas e a altos custos de troca.

### 5. Hierarquia

Esse padrão é caracterizado pela integração vertical (isto é, transações ocorrem dentro de uma única firma). A forma dominante de governança é o controle gerencial.

O autor também prevê a situação de exclusão dos fornecedores da cadeia. Se há baixa complexidade e alta possibilidade de codificação, e os fornecedores ainda não tiverem as competências que correspondem aos requisitos dos compradores, então é provável que eles sejam excluídos da cadeia. Enquanto isso não gera um tipo de cadeia de valor global *per se* essa é uma situação comum, e com os requisitos aos fornecedores aumentando, é provável que aconteça em maior número.

Cada uma das formas de governança ocorrerá dependendo do que STURGEON (2006) chamou de variáveis-chave. As três variáveis-chave são:

- I. A complexidade das transações

Transações mais complexas requerem maior interação entre atores das CVG e assim formas mais fortes de governança do que mercados simples baseados em preço. Dessa forma, transações complexas serão provavelmente associadas com uma das três formas de governança de rede (modular, relacional ou cativa) ou integrada em uma única firma (hierarquia).

II. A codifiabilidade (*codifiability*) das transações

Em algumas indústrias, esquemas foram planejados para codificar informações complexas de forma que dados possam ser entregues entre parceiros de CVG com facilidade, frequentemente utilizando tecnologia da informação avançada. Se os fornecedores tiverem a competência de receber e agir sobre essa informação codificada, e se os esquemas de codificação foram amplamente conhecidos e utilizados, espera-se que cadeias de valor modulares emerjam. Se não, as firmas líderes podem então ou manter a função, levando a mais integração vertical (hierarquia) ou terceirizar para um fornecedor que controlem e monitorem firmemente (tipo rede cativa) ou ter um relacionamento denso e idiossincrático com os fornecedores (governança relacional).

III. A competência dos fornecedores

A habilidade de receber e agir sobre informações complexas ou instruções das firmas líderes requer um alto grau de competência por parte dos fornecedores. Só assim a transferência de informações complexas mas codificadas pode ser alcançada (como em redes modulares) ou a interação intensa valerá a pena (como nas redes relacionais). Onde fornecedores competentes não existem, firmas líderes podem internalizar a função ou terceirizar a outros fornecedores.

Na Figura 20 abaixo, encontra-se o *framework* da Cadeia de Valor Global, resumindo as características apontadas por STURGEON (2006).

Variável chave Tipo de governança	Complexidade das transações	Habilidade de codificar transações	Competências na base de fornecedores	Grau de coordenação explícita e assimetria de poder
Mercado	Baixa	Alta	Alta	Baixo
Modular	Alta	Alta	Alta	
Relacional	Alta	Baixa	Alta	
Cativa	Alta	Alta	Baixa	
Hierarquia	Alta	Baixa	Baixa	

Figura 20 - *Framework* da Cadeia de Valor Global (STURGEON, 2006)

### 3.3.2 Visão por processos - o conceito de governança de processos

Como PETTIGREW e FENTON (2003) apontaram, a nova literatura leva estrutura e *design* aos bastidores e coloca estratégia e processos na frente do palco nos estudos sobre as novas formas de organização. O declínio do compartimentalismo rígido entre as organizações em termos de hierarquias e funções é evidente em muitas das literaturas sobre novas formas. Para os autores, os principais direcionadores desse novo cenário competitivo são a globalização e a tecnologia da informação.

Para VALLE e COSTA (2009), as funções claramente delimitadas e bem definidas nos modelos prescritivos podem ser substituídas por padrões de relações. O ambiente de produção modelado e normativo pode ser agora visto como uma dinâmica de configurações. As estruturas verticais podem ser complementadas ou substituídas por cadeias de processos horizontais, fluxos de insumos que se transformam em produtos para responder às demandas dos clientes. Essa dinâmica é rica em *feedback*, ágil nas decisões e possui uma leveza desproporcional ao tamanho.

Um processo de negócio pode ser definido como um grupo de atividades efetuadas logicamente e que produz bens e serviços de valor para o cliente (HAMMER e CHAMPY, 1993). Três aspectos que caracterizariam um processo segundo BRAGANZA e LAMBERT (2000) são:

- Processos adicionam valor aos *stakeholders* (internos ou externos à organização);
- Processos coordenam as atividades que devem ser executadas para se atender às expectativas dos *stakeholders* (um conjunto de atividades constitui um processo quando atende a essas expectativas);

- Processos atravessam barreiras funcionais – as operações de um departamento podem ser parte de um processo e não todo o processo.

Esta alternativa de considerar organizações como um portfólio de processos enfatiza os aspectos informais, comportamentais e relacionais de organização. O reconhecimento da complexidade interna implica que comparações entre organizações devem focar na forma como organizações gerem seus relacionamentos, incluindo a preocupação com comportamento informal e socialização. Isto alivia os papéis da organização formal, como as sedes e relações de autoridade, que não são menos importantes, mas incluem seus relacionamentos com comportamentos informais e processos (PETTIGREW e FENTON, 2000).

ROSEMANN *ET AL.* (2007) colocam as maiores questões na gestão por processos na visão de especialistas. A Tabela 16 abaixo lista estas questões, divididas em três níveis organizacionais: estratégico, tático e operacional. Entre elas, no nível estratégico, está a falta de governança.

**Tabela 16 – Maiores questões de Gestão por Processos nos diferentes níveis organizacionais, segundo especialistas (ROSEMANN *ET AL.*, 2007)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
Falta de governança	Falta de padrões	Falta de ferramenta de apoio para visualização do processo
Falta de comprometimento dos empregados	Fraquezas na especificação dos processos	Lacunas percebidas entre desenho do processo e execução do processo
Falta de visão comum da gestão por processos	Falta de educação na gestão por processos	Falha na comunicação das capacidades da ferramenta
Falta de ligação entre esforços da gestão por processos e estratégia organizacional	Falta de metodologia	

Segundo ROSEMANN *ET AL* (2007) a falta de governança é citada freqüentemente como uma questão pelos especialistas. A definição de governança que os autores utilizam se refere à governança corporativa: “Governança corporativa é o sistema pelo qual companhias são dirigidas e geridas. Ela influencia como os objetivos da companhia são definidos e alcançados, como o risco é monitorado e avaliado, e como o desempenho é otimizado” (ASX Corporate Governance Council, 2003 *APUD* ROSEMANN *ET AL*. 2007).

Os especialistas declararam: “Governança é o problema real”, “... o maior desafio para o próximo passo da gestão por processos é a representação apropriada da organização, a atribuição de responsabilidade, permitindo que as organizações sejam extremamente flexíveis, sem deixar nenhuma parte do trabalho para trás”.

Outra questão frequente com relação à governança é sobre propriedade e controle dos processos nas unidades organizacionais. Algumas questões que aparecem são: “Quem é o dono do processo de negócio?”, “Quem tem permissão para modificá-lo, quem pode alterá-lo?”, “Eu quero que você compartilhe meu processo ou partes do meu processo com meus competidores?”. Mas não há um procedimento recomendado em *como* abordá-las.

### **3.3.2.1 Modelos de Governança na Gestão por Processos**

---

De acordo com BRAGANZA e LAMBERT (2000), existem configurações estruturais diferentes propostas por diversos autores (como ACKOFF, 1989; HANDY, 1995) para que as organizações se alinhem com as pressões externas. Porém, reorganizações que desconsideram os processos de negócio, levando em conta apenas a estrutura, freqüentemente resultam em desalinhamentos entre o nível estratégico e operacional, enfraquecem os relacionamentos entre funções, criando conflitos entre silos, e gerando uma inabilidade na organização em implementar estratégias e explorar oportunidades.

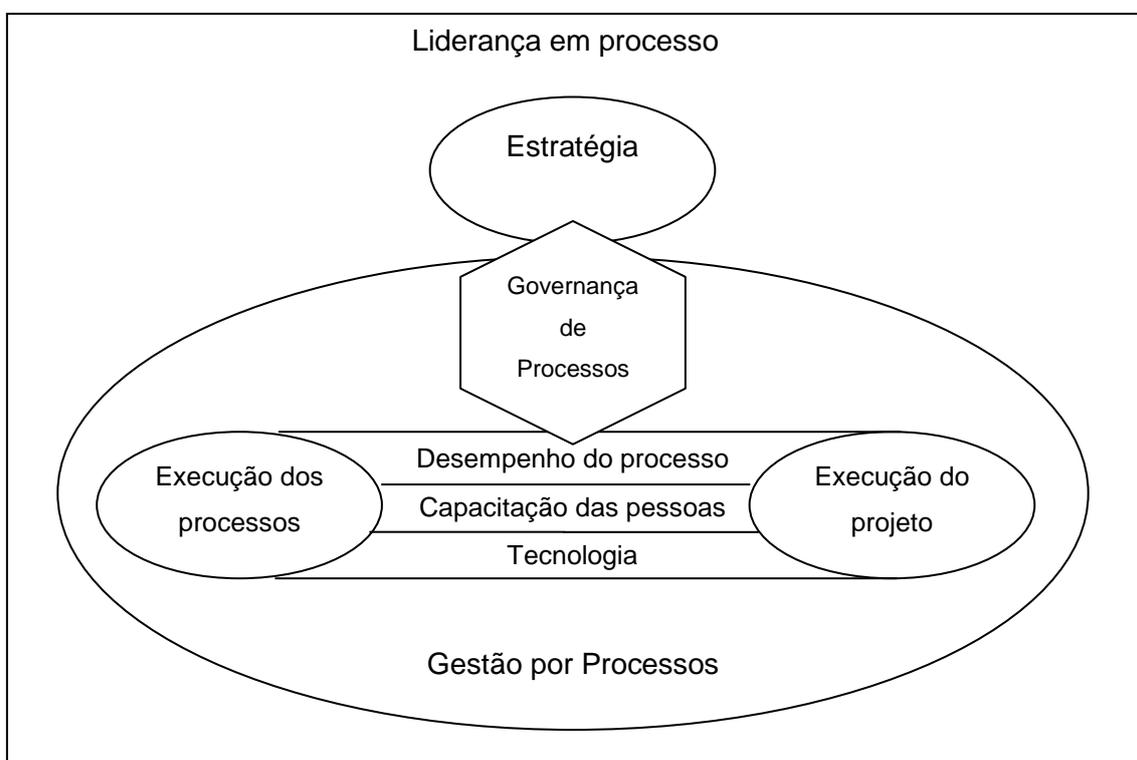
Para BRAGANZA e LAMBERT (2000), os mecanismos tradicionais de governança não conseguem fornecer meios para se resolver essas questões. Uma abordagem alternativa seria então unir os conceitos de processos de negócio à governança.

Além dos dois autores, JESTON e NELIS (2008) também estudaram a ligação entre os processos de uma organização e sua governança. Nos dois itens a seguir estão apresentados os entendimentos destes autores sobre a governança na gestão por processos.

### 3.3.2.1.1 A Governança de Processos de JESTON e NELIS (2008)

Para JESTON e NELIS (2008), a governança de processos é necessária para garantir que a estratégia, a execução do projeto e a execução dos processos tenham bom desempenho e estejam alinhadas. Muitas organizações têm uma abordagem fragmentada da governança de processos, havendo por vezes pouca governança na estratégia e na ligação entre estratégia, execução do projeto e execução dos processos.

Para os autores, a governança de processos é a dimensão mais importante para a sustentabilidade e o sucesso no longo prazo na criação de uma organização focada em processos e com alto desempenho de gestão. Na Figura 21, mostra-se como ela se conecta às outras dimensões, em um quadro de referência que apresenta as dimensões da gestão por processos em uma organização segundo os autores.



**Figura 21 – Modelo de Referência de Gestão por Processos (JESTON e NELIS, 2008)**

O conceito de governança que os autores utilizam compreende o estabelecimento de regras, que farão com que a organização avance como uma unidade única, com um nível de gestão, controle e sincronidade não alcançado no passado.

A governança não é apenas sobre os requisitos legais, é sobre a percepção do mercado e é especialmente focada em alguns grupos, como acionistas, clientes, parceiros e empregados.

A governança envolve as estruturas, políticas e procedimentos pelos quais a organização gerencia a si mesma. Seu propósito é estabelecer um quadro de referência da governança para guiar decisão sobre investimentos, dar visibilidade aos projetos e processos, avaliar e gerenciar (ou mitigar) riscos, tudo enquanto agrega valor aos objetivos estratégicos da organização. Sem governança, uma organização está operando em um ambiente sub-ótimo.

#### **3.3.2.1.2 Modelo de governança-processo de BRAGANZA e LAMBERT (2000)**

Segundo BRAGANZA e LAMBERT (2000), os mecanismos tradicionais de governança não conseguem mais fornecer formas para líderes de negócio endereçarem ambientes onde as regras de competição estão mudando e são pouco compreendidas. A forma alternativa sugerida para lidar com esta questão combina dois conceitos: os processos de negócio e a governança. Para os autores, a governança no nível dos processos de negócio habilita as organizações a serem geridas de forma a possibilitar que mudanças, identificadas por propósitos estratégicos ou em resposta a uma alteração no ambiente, sejam efetuadas rápida e apropriadamente.

O *framework* desenvolvido por BRAGANZA e LAMBERT (2000) busca alinhar a governança com os processos de negócio, possuindo uma base prática para discussão das responsabilidades e decisões nos níveis estratégicos e operacionais.

Para os autores, o conceito de governança está associado à atribuição e promulgação de responsabilidades nas organizações. Eles identificam três temas na literatura de governança que são relevantes para a construção do *framework*: modo de governança, tomada de decisão nas organizações e a unidade de análise de governança. Os três temas aparecem resumidos na Tabela 17.

**Tabela 17 – Um resumo das questões de governança (BRAGANZA e LAMBERT, 2000)**

<b>Tema de governança</b>	<b>Elementos do tema</b>
Modo de governança	Mecanicista Orgânico
Tomada de decisão	Valor ao <i>shareholder</i> Proteção ao <i>shareholder</i> Papel dos membros de conselho Informação Planejamento de sucessão Compensação
Unidade de análise	Rede/cadeia de suprimentos Alianças estratégicas Organização Centro da corporação e Unidade Estratégica de Negócios ( <i>Strategic Business Unit</i> – SBU) Projetos Grupos Indivíduos

Para BRAGANZA e LAMBERT (2000), a questão crítica que surge da literatura sobre governança é a negligência dos processos de negócio como unidade de análise. Para os autores, isto sugere que a governança, seus modos e princípios para tomada de decisão são considerados de forma implícita sob as linhas da estrutura organizacional. Conseqüentemente, cada função adota seu próprio modo de governança, o que com freqüência, resulta em redução da efetividade operacional de outras funções. Assim, os processos de negócio que entregam valor aos *stakeholders* são sub-otimizados.

BRAGANZA e LAMBERT (2000) argumentam que a governança será efetiva onde as necessidades dos *stakeholders* internos e externos são reconhecidas explicitamente, onde é relevante para as atividades que as pessoas desempenham, e onde é considerada de forma transversal.

Dessa forma, os autores propõem o *framework* da Figura 22, que pode ser utilizado para alinhar a governança aos processos de negócio. O *framework* consiste nas duas dimensões, governança e processo, integradas e dos diversos níveis reconhecidos pelos autores. Em cada nível, a perspectiva de governança pode apresentar modos distintos (orgânico ou mecanicista), conteúdos de tomada de decisão distintos e responsabilidades diferentes.

Os níveis incluem: a estratégia de negócio, já que toda organização opera em ambientes competitivos e deve analisar suas opções e objetivos atuais e de futuro; os *stakeholders*, que podem exercer poder na organização mesmo que a estratégia e seus objetivos não sejam alcançados e por isso devem ser identificados e priorizados; as expectativas, que representam as necessidades, vontades, desejos, obrigações legais e quaisquer requisitos dos *stakeholders* que a organização deve resolver; os processos, que derivam das expectativas dos *stakeholders*; e as atividades, que incorporam o trabalho, papéis, responsabilidades e tarefas dos indivíduos ao desempenharem seu “trabalho diário”.

O *framework* sugere que os papéis, responsabilidades e metas das pessoas estejam alinhados à perspectiva funcional e de processo. Ele exige que os gestores deixem explícito onde a responsabilidade por informação está, ao contrário de outros modos de governança que especificam mal a necessidade de informação.

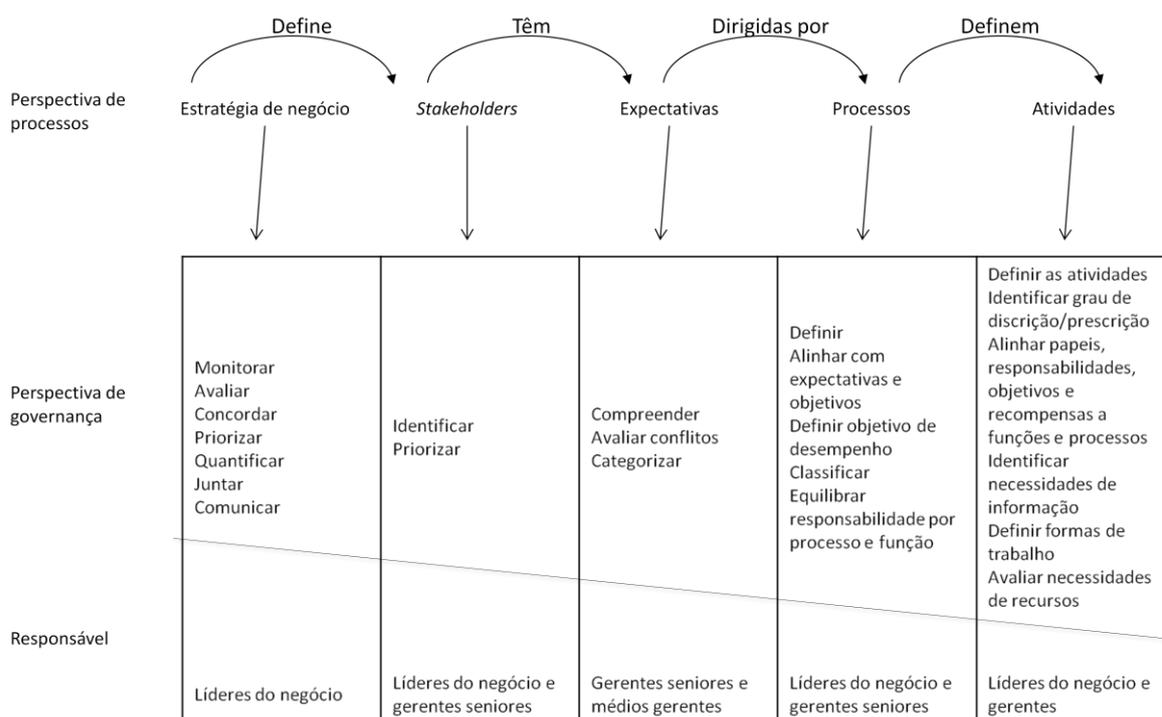


Figura 22 - Modelo de Governança – Processo (BRAGANZA e LAMBERT, 2000)

### 3.3.3 O conceito de Governança Corporativa

A governança corporativa é definida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) da seguinte forma:

*“Governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.”* (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2002)

Para LETHBRIDGE (1997), um sistema de governança corporativa é composto pelo conjunto de instituições, regulamentos e convenções culturais, que regem a relação entre as administrações das empresas e os acionistas ou outros grupos às quais as administrações, de acordo com o tipo de modelo, devem prestar contas. As características e o desenvolvimento desses modelos, que podem ser associados a grupos de países, refletem as peculiaridades de formas distintas de organização capitalista e prioridades políticas e sociais diversas.

BECHT *ET AL.* (2002) entendem que a origem do termo “governança corporativa” deriva de uma analogia entre o governo de cidades, nações e Estados e a governança de corporações.

Os autores questionam o porquê de a governança corporativa ter se tornado um tópico tão proeminente nas duas últimas décadas e não antes. As razões encontradas foram: i) a onda mundial de privatizações nas duas últimas décadas; ii) a reforma nos fundos de pensão e o crescimento da poupança privada; iii) o processo de mudança do controle societário (*takeover*) nos anos 1980; iv) desregulamentação e integração dos mercados de capital; v) a crise do Leste Asiático em 1998, que chamou atenção para governança corporativa em mercados emergentes; vi) a série de escândalos nos EUA e falências de corporações que se construiu ao longo da alta de mercado do final dos anos 1990.

No Brasil, BERTERO (2008) coloca algumas particularidades no uso do conceito, como o menor número de proprietários (controladores) de uma empresa (se compararmos com as sociedades anônimas norte-americanas).

De qualquer forma, a governança corporativa surge com a preocupação de resolver problemas de ação coletiva entre investidores dispersos e de reconciliar conflitos de interesse entre os diversos detentores de direitos (*claimholders*), como observam BECHT *ET AL.* (2002).

Em resumo, a governança corporativa é bastante associada a boas práticas de gestão, que levam em consideração diversas partes interessadas de uma organização (os *stakeholders*) e não somente os interesses dos proprietários. Ao longo dos últimos anos surgiram diversos “Códigos de Melhores Práticas de Governança Corporativa”,

como The OECD Report, publicado em abril de 1999, The NACD Report, relatório preparado pela National Association of Corporate Directors e publicado em novembro de 1996, Euroshareholders Corporate Governance Guideline 2000, publicado pelo European Shareholders Group em fevereiro de 2000 e Global Share Voting Principles, publicado pela International Corporate Governance Network – ICGN em julho de 1998 (GARCIA, 2005).

MOTTA *ET AL.* (2006), a partir desta idéia de boas práticas, elaboraram um modelo referencial de governança corporativa. Como base para o modelo, os autores partiram da premissa de que o objetivo do sistema de governança corporativa é colaborar para que a gestão da empresa alcance níveis internacionais em transparência, *accountability* e equidade. Quanto mais profunda for a inserção dessas três linhas mestras na cultura, na organização e nas estratégias da companhia, tanto mais será elevado o grau de conformidade das empresas com o instrumento (MOTTA *ET AL.*, 2006).

Os autores sinalizam as diferenças entre a governança corporativa, os controles internos e a gestão de riscos. Segundo MOTTA *ET AL.* (2006), a governança corporativa está intimamente relacionada com os sistemas de controles internos e de gestão de riscos da organização, mas é distinta deles e, provavelmente, a principal distinção está na amplitude do grupo das partes interessadas na organização. A evidência mais simples e mais direta de que há uma forte relação entre os três citados instrumentos de gestão é que o sistema de controles internos garante a visibilidade do patrimônio e dos resultados da empresa de modo íntegro e tempestivo, a gestão de risco formula as principais alternativas para eventos de incerteza presentes na vida da organização (já que risco é fator intrínseco dos negócios) e, no fim da linha, a governança corporativa preocupa-se com uma filosofia justa e ética para beneficiar *shareholders* e *stakeholders* (constituintes).

As cinco variáveis deste sistema de governança corporativa são:

1) **Propriedade.** Focaliza: a) perfil do controle acionário e da propriedade, bem como transações importantes com ações, políticas de fomento à dispersão acionária; e b) publicidade necessária às transações da alta administração. Para tanto, agrupa atividades e situações específicas, relativas aos proprietários da empresa (acionistas): perfis do grupo de controle e dos demais proprietários. Aquisição, exercício e transferência de propriedade. Publicidade de atos e interesses da alta administração na propriedade.

2) **Representação dos proprietários no governo da empresa – Conselho de administração.** Focaliza: a) estratégia e supervisão do sistema de *accountability* da companhia, muito especialmente a remuneração, inclusive benefícios e *perquisites* executivos; b) nomeação e supervisão do principal executivo (CEO); e c) quantidade, rotatividade, independência e competências dos conselheiros de administração. Para tanto, agrupa atividades inerentes ao conselho de administração (representante dos proprietários na alta administração), principal responsável pela governança corporativa na empresa: perfil do conselho e conselheiros, independência e organização interna. Supervisão estratégica dos controles internos da empresa e de prestação de contas da alta administração perante acionistas e a sociedade em geral.

3) **Gestão.** Focaliza o CEO e sua diretoria-executiva em: a) necessária liberdade de ação, conjugada ao dever de prestar contas e à responsabilidade por desempenho (*accountability*); b) repartição com o conselho de administração da responsabilidade pelo sistema de remuneração executiva; e c) garantia de adequada publicidade à gestão. São típicos dessa variável conjuntos de atividades do principal executivo e sua diretoria: comando da escolha dos altos executivos; comando do processo de publicidade sobre a gestão, inclusive remuneração executiva da companhia, sob a ótica de *accountability* do principal executivo para com todos os constituintes da companhia, assegurando canal de comunicação em mão dupla com todos eles.

4) **Fiscalização.** Focaliza a fiscalização externa da gestão, executada por conta da propriedade. Trata-se de conjunto de atividades para avaliação periódica e independente da situação da empresa, exercida por conta dos proprietários representados pelo conselho de administração e executada pela auditoria independente, conselho fiscal e comitê de auditoria do conselho de administração. Inclui normas para eleição ou escolha desses três entes, perfil dos membros, autonomia, respaldo e acompanhamento da alta administração.

5) **Ética de negócios e cidadania corporativa.** Focaliza o comportamento de toda a companhia, desde a alta administração, que deve estar à altura das expectativas de seus constituintes, nestes incluída a sociedade em que a firma está inserida. Trata-se, portanto, de conjuntos de atividades e situações que são padrões de comportamento da empresa, motivados pela preocupação com os legítimos interesses e necessidades de todos os públicos e ambientes em que atua. São diretrizes estabelecidas pela alta administração e comprometem toda

a companhia. O comportamento é transparente, isento de surpresas e conflitos de interesse na gestão. E consta como objetivo de periódica avaliação do desempenho do principal executivo da empresa.

BERTERO (2008) traz o histórico norte-americano das preocupações com os conflitos de interesse. A sociedade anônima norte-americana experimentou relativamente cedo uma separação entre proprietários e gestores, chamada classicamente de uma separação entre *Ownership and Management*. Esta realidade foi estabelecida fundamentalmente nos Estados Unidos a partir da década de 1920. De alguma maneira foi predominante no mundo das grandes empresas norte-americanas até mais ou menos entre 1970 e 1975, quando surge o chamado Movimento da Governança Corporativa, que é uma ação nascida entre acionistas. A razão para esse movimento seria que os profissionais de administração não estavam dirigindo as empresas no melhor interesse dos acionistas. Os profissionais de administração, os conselhos de administração, os diretores e presidentes estariam dirigindo as empresas procurando atender uma infinidade de interesses, mas seguramente não os melhores interesses dos acionistas. Em última instância, estes achavam que seu patrimônio estava sendo mal gerido.

Estas questões são explicadas pela Teoria da Agência. Uma relação de agência existe quando uma parte (o proprietário) transfere direitos de decisão a outra parte, para que esta aja no interesse do proprietário em um determinado domínio (GRANDORI, 2006). Do ponto de vista dos acionistas, uma gestão profissionalizada implica delegar autonomia aos administradores, tornando-se inevitáveis as assimetrias informacionais decorrentes da nova separação de poderes, podendo levar a uma divergência de interesses (LETHBRIDGE, 1997).

JENSEN e MECKLING (1976) definem um relacionamento de agência como: *“um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para tomada de decisão pelo agente”*.

A Teoria da Agência trata então da separação entre propriedade e gestão. Segundo FONTES FILHO (2003), as pesquisas sobre governança corporativa vêm produzindo um amplo referencial sobre as corporações entendidas como estruturas de governança, privilegiando justamente análises sobre a separação entre propriedade e gestão.

Duas abordagens podem ser identificadas nos desenvolvimentos sobre governança corporativa (FONTES FILHO, 2003): o modelo *shareholder*, que privilegia os interesses dos acionistas, e o modelo *stakeholder*, que adota uma visão mais abrangente, enfatizando inclusive a responsabilidade social da corporação e colocando-a no centro de uma rede formal e informal de relacionamentos com diversos atores.

O modelo *shareholder* tem como base uma visão contratualista das companhias, que leva em conta apenas os interesses do grupo de sócios das empresas. Este modelo vigora principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido.

O modelo *stakeholder* traz uma visão dentro da linha institucionalista, incluindo outros grupos sociais que também têm interesse na preservação da companhia e que são igualmente afetados pelas decisões tomadas por seus administradores, tais como: credores em geral, fornecedores, trabalhadores, consumidores e a comunidade em geral. Este modelo vigora principalmente em países da Europa Ocidental.

O conceito de governança corporativa pela ótica da maximização da riqueza dos acionistas como principal responsabilidade dos executivos contraria o chamado modelo de equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* como principal objetivo dos executivos. GRANDORI (2006) critica essa abordagem que assume que investidores financeiros são os principais (do termo em inglês, *principals*) e que estes defendem a “maximização do valor dos acionistas”. Para a autora, na Teoria da Agência, os principais de uma organização são uma variável dependente e não podem ser presumidos, podendo outros atores, que não apenas os investidores financeiros, estarem nesta posição.

Mas JENSEN (2001) critica por outro lado o modelo *stakeholders* ao afirmar que:

*“Conceder o controle a qualquer outro grupo que não aos acionistas seria o equivalente a permitir que este grupo jogasse pôquer com o dinheiro dos outros, criando ineficiências que levariam à possibilidade de fracasso da corporação. A negação implícita desta proposição é a falácia que se esconde por trás da chamada teoria dos stakeholders”.*

Para JENSEN (2001), os proponentes da teoria de equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* não explicam como os conflitos entre diferentes *stakeholders* deveriam ser resolvidos. Segundo o autor;

“Esta teoria deixa os executivos sem qualquer princípio para tomada de decisão, fazendo-os responsáveis por ninguém a não ser por suas preferências pessoais – ironicamente o oposto do que os defensores da teoria dos stakeholders desejam alcançar”.

AOKI (2006) também aponta para essa questão de que a abordagem irrestrita e não qualificada dos *stakeholders* faz o problema da governança ser analiticamente intratável. Mas, para o autor, este problema deve ser resolvido com uma análise dos atores que podem ser considerados principais, sem desconsiderar a possibilidade de múltiplos principais, mesmo que hajam maiores custos de tomada de decisão por possuírem preferências diferentes.

Com base nas críticas aos dois modelos, GRANDORI (2006) propõe a criação de uma Teoria da Contingência dos Principais, mais ampla que a Teoria da Agência. A autora critica o foco excessivo da Teoria da Agência no conflito de interesses, que negligencia as dimensões de conhecimento e competência da governança.

Apesar das críticas de Grandori, o termo “governança corporativa” ainda é utilizado na prática pelas organizações principalmente com o sentido dado pelo modelo *shareholder*, que privilegia a incorporação dos acionistas na estrutura de decisão das organizações.

No Brasil, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) apresentou, em 1999, o primeiro código de melhores práticas de governança corporativa brasileiro, focado unicamente no conselho de administração.

Ainda assim, os estudos e pesquisas mais recentes têm partido do conceito de governança corporativa ao incorporarem outros atores em discussões organizacionais. A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou, em 1997, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, com ênfase nas relações da empresa com seus *stakeholders* (GONZALEZ, 2009).

Outro exemplo é o estudo de BENN (2007) que propõe a utilização da governança e suas novas formas na facilitação da sustentabilidade corporativa. Para a autora, a sustentabilidade corporativa representa a firma indo além da conformidade legal (*compliance*) e do valor ao acionista, para tratar das necessidades de *stakeholders* como empregados, fornecedores, clientes, a comunidade de forma ampla e o ambiente natural. A busca de novas formas de governança, segundo a autora, levaria a uma compreensão compartilhada entre *stakeholders* corporativos sobre o que é um

comportamento organizacional apropriado no que concerne às responsabilidades de sustentabilidade.

### **3.4 Construindo um conceito de governança no campo da teoria organizacional**

---

As menções ao termo governança na literatura e na prática organizacional ainda são bastante pontuais, como mostrou a seção anterior, com preocupação de resolver algumas das lacunas percebidas nos modelos de gestão.

Outras vezes, também no campo da Teoria Organizacional, o termo governança é utilizado com o entendimento trazido por Williamson e apresentado no CAPÍTULO 2 (ver item 2.3). A estrutura de governança para WILLIAMSON (1981) é o *framework* contratual, explícito ou implícito, dentro do qual a transação está localizada. A estrutura de governança manifesta então a melhor ordem possível, isto é, a mais economizante, com menores custos de transação tendo como unidade de análise uma transação individual.

Embora seja um conceito puramente econômico, e mesmo por isso tenha recebido críticas, como em GRANOVETTER (1985), diversos autores trouxeram essa abordagem para a Teoria Organizacional para explicar os comportamentos dentro das firmas. Por exemplo, no trabalho de GRANDORI (1997), que aprofundou as ideias de Williamson, questionando seus conceitos ao observar as organizações.

Utilizando a forma como WILLIAMSON (1999) definiu as características centrais para a descrição de um modo de governança, que compreende a intensidade de incentivos, os controles administrativos e o regime de regras legais, pode-se entender que para o autor a ideia de um modo de governança **dentro** de uma organização não difere muito do conceito de “modelo de gestão”, já bastante utilizado no campo da administração.

Embora e, até mesmo por terem origens diferentes, as utilizações variem um pouco na forma e no conteúdo, na essência os dois termos – a estrutura de governança de Williamson e o modelo de gestão – buscam descrever as organizações e suas ferramentas e práticas.

Entende-se aqui que para continuar a compreensão sobre a forma pela qual o termo governança pode auxiliar na análise das mudanças organizacionais é preciso que o conceito seja estipulado, como insiste RHODES (1996), e entendido em suas características. As subseções seguintes resgatam e incorporam os elementos

levantados ao longo do presente trabalho a um conceito de governança a ser estipulado.

### **3.4.1 A partir dos conceitos já existentes de governança**

---

Na seção 3.3 foram apresentadas três utilizações para o termo governança. Da mesma forma como apresentado por RHODES (1996), a tentativa do presente trabalho é incorporar as características compartilhadas em suas várias acepções. Portanto, em cada uma das utilizações, destacam-se a seguir os atributos que foram considerados como chave na análise das transformações organizacionais.

#### **I. Contribuições da governança da cadeia de valor global**

A abordagem apresentada por STURGEON (2006) trata da integração global e de como as organizações passam a ter necessidade de novas ferramentas para lidar com essa mudança. Para o autor, poder e coordenação não são considerados nos modelos atuais.

A coordenação de atividades globais exige mais das relações entre vendedores e compradores e a governança se refere a essas relações. As redes formadas por fornecedores e compradores vão possuir características que dependem da complexidade das transações, da facilidade de as informações que precisam ser trocadas serem codificadas e das competências possuídas pelos fornecedores.

#### **II. Contribuições da governança de processos**

Como PETTIGREW e FENTON (2000) enfatizaram, olhar as organizações como um portfólio de processos enfatiza os aspectos informais, comportamentais e relacionais de organização. Dessa forma, ao reconhecer a complexidade interna, o foco passar a ser a forma como organizações gerem seus relacionamentos, incluindo a preocupação com comportamento informal e socialização.

Para JESTON e NELIS (2008) a gestão por processos tem o desafio de representar de forma apropriada a organização, atribuir responsabilidades, mantendo-a flexível. A governança para estes autores envolve as estruturas, políticas e procedimentos pelos quais a organização gerencia a si mesma e possui foco em vários atores. Entretanto, para os autores a governança de processos se restringe a possibilitar que a organização avance como uma unidade única, com um nível de gestão, controle e sincronicidade não alcançado no passado.

Já BRAGANZA e LAMBERT (2000) ressaltam que a governança no nível dos processos de negócio da organização habilita as organizações a responder rapidamente às mudanças. Em uma observação distinta dos autores, é através dos processos de negócio que se reconhecem as necessidades dos *stakeholders* internos e externos de forma explícita, mostrando seus impactos nas atividades desempenhadas na organização. A governança deve atuar de forma efetiva nessas necessidades, alinhando os processos à estratégia da organização.

Nas utilizações apresentadas para governança de processos, o conceito, embora trate da inclusão de outros atores - os *stakeholders* - na gestão por processos, apenas discute como estes afetam a organização, no entanto não tratam do sentido contrário. Não há discussões sobre a forma de interação com os atores, já que não se pode geri-los muitas vezes, por não serem internos à organização.

### III. Contribuições da governança corporativa

A governança corporativa, em seu modelo *shareholder*, trata de práticas que buscam aproximar os acionistas da gestão das organizações. Como BECHT ET AL.(2002) ressaltaram (ver item 3.3.3), houve algumas razões para a emergência do termo, razões ligadas a transformações na estrutura de propriedade das organizações e em seus ambientes.

Embora muitos autores tratem da inclusão dos *stakeholders* nas boas práticas da governança corporativa, os sistemas de governança (como o apresentado por MOTTA ET AL., 2006 no item 3.3.3) focalizam a inclusão apenas dos acionistas na tentativa de resolver o problema apontado pela Teoria da Agência.

De qualquer forma, a governança corporativa discute a necessidade de inclusão dos interesses de outros atores nos modelos de gestão e na tomada de decisão. Novamente, assim como na governança de processos, a preocupação é em como incluir as expectativas de acionistas e outras partes interessadas nas ações de uma organização, não se tratando da forma de interação entre estes atores e a mesma.

### 3.4.2 A partir do conceito de rede

---

O aumento do número e importância de redes foi percebido como uma das transformações tanto no campo das organizações quanto no campo da ciência política.

Para PETTIGREW e FENTON (2000), sobre as organizações, a crescente taxa de formação de *joint ventures* e de terceirizações durante a última década levou a afirmações de que alianças estratégicas e redes estão se tornando uma parte integral do pensamento estratégico contemporâneo sobre as mesmas. A literatura sobre formas interorganizacionais se preocupa com a noção das fronteiras da firma, em que tanto o mercado quanto a natureza da própria firma são problematizados. Os relacionamentos de cooperação buscam criar valor através da sinergia entre os parceiros, que conseguem ganhos mutuamente benéficos que não conseguiriam individualmente.

Na ciência política, as redes são definidas por RHODES (1996) como os vários atores interdependentes envolvidos na prestação de serviços. São compostas por organizações que precisam trocar recursos para atingir seus objetivos. Para o autor, o desafio do governo passa a ser encontrar formas de gerenciar essas redes.

Como apresentado no CAPÍTULO 2, apesar de RHODES (1996) identificar seis usos para o termo governança, o autor estipula uma única definição para contribuir na análise das mudanças no governo britânico. Para ele, governança se refere a redes auto-organizáveis e interorganizacionais. As características da governança seriam:

1. Interdependência entre organizações. Governança é mais amplo que governo, cobrindo atores não-governamentais. Mudar as fronteiras do Estado significou que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornaram móveis e opacas.
2. Interação contínua entre os membros da rede, causada pela necessidade de troca de recursos e negociação de propósitos compartilhados.
3. Interações "*game-like*", baseadas em confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.
4. Grau significativo de autonomia do Estado. Redes não são responsáveis para com o Estado; elas são auto-organizáveis. Embora o Estado não ocupe uma posição soberana, privilegiada, ele pode indiretamente e de forma imperfeita guiar (*steer*) as redes.

RHODES (1996) resume que essas transformações no setor público envolvem “menos governo” (ou menos ação – *less rowing*), porém “mais governança” (ou mais direcionamento – *more steering*).

Como justificativas para a necessidade de governança, o autor mostra que a gestão (ou controle) direta dessas complexidades sociais organizadas multiplica as conseqüências não intencionadas e a gestão indireta se torna o desafio central.

Sumarizando, a discussão sobre governança emerge como a forma de se analisar as transformações pelas quais passou a esfera política e, para RHODES (1996), a governança é sobre a gestão dessas redes que surgiram.

Quando foram examinadas as redes no campo organizacional (ver item 3.2.3), JARILLO (1988) corroborou essa visão entendendo que as firmas atuam em um ambiente complexo, em que nenhuma firma pode ser realmente compreendida sem que se faça referência a seus relacionamentos com os diversos atores. Esses relacionamentos podem ser internos, em redes internas, ou externos, nas redes interorganizacionais. Em ambos os casos as redes trazem novas características que precisam ser consideradas na gestão de uma organização e na coordenação de suas atividades com os atores dessas redes.

Na Tabela 14 de POWELL (1990), no item 3.2.3.2, o autor aponta as características das redes, em contraste com mercados e hierarquias, mostrando a importância dos laços sociais e dos fatores sociais, culturais e políticos que explicavam a natureza da estrutura e ação organizacionais. A preocupação passa a ser com os processos comportamentais entre e dentro das firmas, como a gestão dos relacionamentos, confiança e cooperação.

GRANDORI e SODA (2006), embora tenham realizado uma análise apenas das redes interorganizacionais e não das redes internas, mostraram, com a definição dos dez mecanismos de coordenação, como a cooperação entre as firmas pode ser sustentada.

Assim como estes autores ressaltam, vale recordar a colocação de PETTIGREW e FENTON (2000) de que a emergência de redes não acaba com a presença de hierarquias e mercados. Como os autores notaram em suas pesquisas, as organizações passam a lidar com a dualidade de conviver com redes e hierarquias, existindo, portanto, mecanismos de coordenação característicos não só a redes.

### 3.4.3 O conceito de governança nas organizações

Após as considerações anteriores, pode-se então empreender a tentativa de estipular uma definição para o conceito de governança, de forma que este possa contribuir nas análises das transformações das organizações e, dessa maneira, complementar a teoria organizacional.

Tomando como ponto de partida a identificação das questões compartilhadas por algumas das abordagens anteriores sobre o termo governança e também pelas observações sobre as transformações organizacionais, elegeram-se a seguir algumas características que o conceito deve possuir, apresentadas na Tabela 18.

**Tabela 18 - Características da governança (Fonte: a autora)**

<p><b>Inclusão de novos atores, suas expectativas e necessidades.</b> Sejam outras organizações com as quais a firma mantém relações de troca, ou acionistas e proprietários, ou <i>stakeholders</i> como a comunidade, clientes ou empregados.</p>
<p><b>Reconhecimento de que as fronteiras da organização tornaram-se turvas.</b> O que torna premente o entendimento de que nenhuma firma pode ser realmente compreendida sem que se faça referência a seus relacionamentos com os diversos atores.</p>
<p><b>A ênfase nos relacionamentos da organização,</b> seja com atores internos seja com externos, deve ser considerada na definição de modelos de gestão ou sistemas de governança. Importância maior de aspectos como cooperação, confiança e reciprocidade.</p>
<p><b>A crescente interdependência entre as organizações deve ser reconhecida.</b> Há interação contínua entre os membros das redes e a organização deve conseguir se posicionar nessas interações. Embora nem sempre ocupe uma posição central, privilegiada, ela pode indiretamente e de forma imperfeita guiar (<i>steer</i>) algumas dessas redes.</p>
<p><b>Necessidade de coordenação em unidades de análise distintas e transformadas.</b> Permanecem os mercados e hierarquias, mas surgem redes, cadeias de suprimentos, alianças estratégicas, unidades de negócio, projetos, grupos</p>

e indivíduos, que podem ser inclusive globais. Mecanismos de coordenação precisam ser reconsiderados de modo a responder a essas demandas por coordenação.

O conceito de governança aqui definido enfatiza então o papel das redes e dos relacionamentos intra e interorganizacionais. Visa entender de que forma a unidade de análise tratada - a organização - vai lidar com a crescente importância dos seus relacionamentos.

Esta ênfase nas redes e nos relacionamentos deixa clara as limitações dos modelos de gestão, já que a gestão da organização não inclui a gestão de todas as redes e de todos os *stakeholders* com quem pode possuir relacionamentos. As fronteiras que definem os ambientes interno e externo da firma se tornam turvas devido aos intensos relacionamentos com diversos *stakeholders* e às configurações dinâmicas que esses relacionamentos possuem. Cabe à firma se reconceituar como uma entidade para captura e utilização de competências estratégicas internas, como colocaram PETTIGREW e FENTON (2000). Entretanto, não cabe à firma tomar decisões pelos outros atores, necessariamente centralizando todas as questões inerentes aos seus relacionamentos.

A governança, nesse entendimento, lida com as discussões sobre os diferentes modos de coordenação e controle entre os diferentes *stakeholders* e é sobre encontrar uma combinação equilibrada para as características apresentadas na Tabela 18. Como MARTINELLI e MIDTTUN (2010) definiram, ao tratarem sobre governança global e dos relacionamentos entre Estado, mercado e sociedade, o conceito vai além do estabelecimento e cumprimento de regras, como outras definições propuseram (por exemplo em KJÆR, 2004). Ao encontro desse entendimento, para SCHMITTER (2010), governança é o mecanismo para lidar com uma ampla gama de problemas ou conflitos através do qual atores chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias e condicionadas através de negociações uns com os outros e através de cooperação na implementação dessas decisões.

Esta definição pode atender, desde que utilizada em conjunto com as características apresentadas na Tabela 18, as necessidades aqui apresentadas. SCHMITTER (2010) sugere ainda três tarefas que devem ser cumpridas para que os mecanismos de governança possam ser vistos como legítimos por aqueles que serão afetados por suas decisões:

1. Estes devem ser estabelecidos por uma autoridade reconhecida e preexistente e devem ter recebido um mandato específico dentro do qual podem operar (**chartering**).
2. Os atores que atuam regularmente neles e que representam públicos mais abrangentes devem ser escolhidos (**composing**).
3. Estes atores devem ser instruídos em como devem negociar, alcançar acordos consensuais sobre políticas e organizar-se para implementá-las (**decision making**).

#### **3.4.4 A governança na prática: os mecanismos de coordenação**

---

Para Grandori (1997) uma forma de modelar alternativas de governança é reconceituá-las através de suas configurações de componentes. Para a autora, esses componentes são compostos por pacotes de direitos de propriedade e por conjuntos de mecanismos de coordenação. Nesta seção conclui-se então com apresentação destes mecanismos, com a compreensão de que é através deles que a governança se materializa e mostra suas características.

A necessidade de mecanismos de coordenação e controle já faz parte da discussão dos modelos de gestão, como mostrou o CAPÍTULO 1. A discussão nesse capítulo observou que, conforme as organizações mudaram, surgia a necessidade de novos mecanismos que endereçassem as novas realidades a que estas estavam sujeitas. Ao definir-se o conceito de governança e suas características, também surge a necessidade de novos mecanismos de coordenação.

RHODES (1996) observou que, com a emergência da governança no contexto político, o papel do governo se modifica, e este não mais governa ou controla diretamente todas as ações da esfera pública. Nesse novo contexto, o governo deve conseguir encontrar outras formas de atuação, como o autor define, deve aprender a direcionar (*steer*).

A maior parte das atividades econômicas gera *interdependência* entre os atores. Por exemplo, a escala eficiente mínima para produzir a maior parte dos bens e serviços é maior que uma pessoa; indivíduos diferentes podem obter benefícios trocando recursos e conhecimento que diferenciem eles: atividades econômicas e sociais obtêm benefícios da utilização de infraestrutura comum. Tudo isto cria interdependências e a efetiva regulação destas interdependências requer *coordenação*.

O conceito de coordenação utilizado por GRANDORI (2001) não é diferente do senso comum: ordenar em conjunto, implantar muitas coisas ou objetos na ordem mais apropriada para o propósito a ser alcançado.

O conceito de coordenação implica em uma avaliação da efetividade, dos resultados desejados. Mas também implica em um exercício de influência entre os atores interdependentes, embora através de modalidades que podem ser bem diferentes.

PETTIGREW e FENTON (2003) apontam que a criação de novos mecanismos de coordenação se deve à crescente incerteza de informações no ambiente organizacional. As firmas respondem adicionando novos mecanismos de coordenação em conjunto com os princípios estabelecidos de hierarquia e estruturas multidivisionais. Esses novos mecanismos de coordenação possuem mais foco nos relacionamentos laterais e informais, mas preservando a hierarquia como pano de fundo da firma, o que corrobora a visão de BRAGANZA e LAMBERT (2000) de considerar os processos de negócio como parte da nova abordagem gerencial. Essa é apenas uma das transformações apontadas em estudos.

MARTINELLI e MIDTTUN (2010) vêem uma rede de iniciativas paralelas de governança, onde modelos clássicos são apenas um dos modelos. Algumas vezes as iniciativas se reforçam, outras competem entre si. Para a presente análise, podemos entender os modelos clássicos como os mecanismos de coordenação e controle clássicos, apresentados no CAPÍTULO 1.

A mesma ideia trazida por PETTIGREW e FENTON (2000) de que as organizações devem conviver com dualidades da gestão pode ser reforçada aqui. Mecanismos de coordenação formais e informais, mais ligados às formas hierárquicas ou ligados às redes existirão de concomitantemente em uma mesma organização. Também por esse motivo, GRANDORI (1997) entende que classificar o modo de governança como hierárquica, de mercado, de rede ou outro tipo, tende a simplificar muito a realidade organizacional.

Para a autora, as estruturas (ou modos) de governança que são encontradas não são um tipo puro de governança nem mesmo híbridos que combinam traços de mercados e traços de hierarquias. São instituições realmente híbridas empregando uma grande variedade de mecanismos de coordenação. As redes, por exemplo, são distinguidas pelos direitos de propriedade e não pelos mecanismos de coordenação empregados. Todos os mecanismos apontados – incluindo autoridade e relações de agência, tomada de decisão em grupo, negociação e institucionalização de regras e normas –

podem ser encontrados tanto em estruturas de governança dentro de firmas como entre firmas.

De modo a ultrapassar as limitações identificadas nas conceituações existentes sobre as estruturas de governança, GRANDORI (1997) faz algumas opções metodológicas que justificam a análise dos mecanismos de coordenação:

- Mudança do nível de análise da descrição direta e tipificação das estruturas de governança para a modelagem dos mecanismos de coordenação e alocação dos direitos de propriedade que as constituem.
- Reconstrução de uma ampla variedade de estruturas de governança como combinações desses elementos constitutivos.

Dessa forma, os mecanismos de coordenação descritos no CAPÍTULO 1, que representam os mecanismos que evoluíram para acompanhar a gestão, e os apresentados na seção 3.2.3, que dizem respeito às redes, podem ser combinados na busca pela governança das organizações atuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A construção da teoria organizacional é um esforço contínuo de percepção da realidade que afeta as organizações e da forma como isto pode ser traduzido a noções mais gerais. O trabalho buscou oferecer contribuições para a compreensão de como transformações organizacionais podem ser abordadas através do conceito de governança.

Os objetivos específicos apresentados na INTRODUÇÃO foram tratados ao longo do texto como forma de conduzir a essas contribuições. Assim, as perspectivas que orientam as transformações das organizações foram identificadas e tratadas de modo a trazer compreensão sobre os aspectos que foram considerados na análise das organizações.

A partir desse diagnóstico, as limitações dos modelos de gestão tornaram-se mais claras, com as novas dimensões que precisam ser consideradas na teoria organizacional explicitadas, tendo sido possível identificar a necessidade de complementação desses modelos através do conceito de governança.

No entanto, como não havia um único entendimento do conceito de governança, as diversas compreensões para o termo foram exploradas não apenas no campo de conhecimento ligado à teoria organizacional, mas também em suas acepções políticas e econômicas.

A compreensão dos elementos comuns às várias utilizações da governança deixa mais claro um mundo em transformação, tanto nos aspectos políticos, econômicos e dentro das organizações.

Foi com base nos aspectos considerados nas mudanças organizacionais e nos entendimentos do termo governança que se pode compor a análise de como a definição de um conceito de governança próprio para o campo da teoria organizacional contribui para a compreensão das organizações de hoje.

Por fim, os mecanismos de coordenação foram colocados como a forma como a governança se apresenta materializada, isto é, a forma como identificar nas ações organizacionais os aspectos de governança.

As características da governança apresentadas ao final do CAPÍTULO 3 possuem como ponto comum o aumento do número de atores que estão envolvidos com a

organização e, principalmente, o aumento de interações entre esses atores - os *stakeholders* - e a organização. Os aspectos de rede e relacionais foram considerados como mudanças com grande impacto para a atuação das organizações, além da dificuldade muitas vezes de distinção entre ambiente interno e externo.

Entretanto, outras características, resultantes de transformações em curso ou por vir, poderão ser incorporadas à governança. Como MOTTA (1997) expõe, paradigmas não são estanques ou irrelacionáveis; se superpõem e se comunicam. Todos de alguma forma analisam a realidade e trabalham com valores, deixando implícitas incertezas sobre a propriedade de objetos e métodos de estudo.

Os paradigmas possuem limites e se superpõem, logo o conhecimento não é absoluto ou dogmático. Se não é definitivo, todos os modelos e teorias são imperfeitos e vulneráveis. Assim, em princípio, nenhum paradigma é superior a outro: assentam-se em premissas vulneráveis e significam uma opção de se compreender a realidade.

Portanto, questões como a sustentabilidade, já apontada na discussão de governança corporativa, também podem ser analisadas em estudos posteriores, complementando o entendimento da governança.

Conclui-se, sobre a contribuição do conceito de governança à análise das transformações organizacionais, que o conceito como aqui definido, diz respeito a algo mais amplo que gestão, permitindo a incorporação de diversos outros atores que se relacionam com uma organização, muitas vezes compondo redes nas quais a organização está inserida.

Também se coloca como um conceito mais amplo que o anteriormente definido por WILLIAMSON (1996), já que transcende as fronteiras de uma organização. E, por isso, deve ser entendida, na perspectiva dessa organização, como a interação e a forma de atuação da mesma em seus relacionamentos, o que difere da gestão interna de seus recursos.

A governança, como aqui compreendida, explora uma realidade organizacional em transformação, que põe em questionamento a gestão mais cartesiana das organizações. As características da governança expostas demonstram algumas das outras dimensões que tornam a gestão e a governança das organizações algo muito mais complexo e fluido e, por isso, não simplificável ou reduzível aos modelos organizacionais existentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Aoki, M. (2006). Comparative Institutional Analysis of Corporate Governance. In: A. Grandori, Corporate governance and firm organization: microfoundations and structural forms (pp. 31-44). Oxford University Press.
- Baldi, M., & Lopes, F. D. (2002). REDE – forma híbrida ou nova forma? Revista portuguesa e brasileira de gestão , 1 (3).
- Bartlett, C. A., & Ghoshal, S. (1993). Beyond the M-form: Toward a managerial theory of the firm. Strategic Management Journal , 14, pp. 23-46.
- Becht, M., Bolton, P., & Röell, A. (2002). Corporate Governance and Control. ECGI Working Paper Series in Finance .
- Benn, S. (2007). New process of governance: cases for deliberative decision-making? Managerial Law , pp. 196-205.
- Bertero, C. O. (2008). A arte de bem governar. Comunicação & Gestão em Saúde , 21-22.
- Birkinshaw, J. M., & Hagström, P. (2000). The flexible firm: capability management in network organizations. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, C., & Rowlinson, M. (2006). Management and organizational history: Prospects. MANAGEMENT & ORGANIZATIONAL HISTORY , pp. 5-30.
- Braganza, A., & Lambert, R. (2000). Strategic Integration: Developing a Process-Governance Framework. Knowledge and Process Management , Volume 7, pp. 177-186.
- Chandler, A. D. (1977). The visible hand: the managerial revolution in American business. Harvard University Press.
- Coase, R. H. (Novembro de 1937). The Nature of the Firm. Economica , pp. 386-405.
- Comissão de Valores Mobiliários. (2002). Cartilha de RECOMENDAÇÕES DA CVM SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA.

DAmore, T. M. (2006). Relações entre mecanismos de coordenação e controle com desempenho organizacional: um estudo nas instituições públicas de ensino médio de Natal. Natal, RN.

Day, P., Klein, R. (1987). Accountabilities: Five Public Services. Tavistock, London.

Drucker, P. F. (1986). Management - Tasks, responsibilities, practices. Nova Iorque: TRUMAN TALLEY BOOKS.

Fayol, J.(1966). Administration industrielle et générale - prévoyance organisation - commandement, coordination – contrôle. Paris : Dunod.

Feijó, C., & Valente, E. (2004). A firma na teoria econômica e como unidade de investigação estatística – evolução nas conceituações. Revista de Economia contemporânea , 351-376.

Ferreira, A. A., Reis, A. c., & Pereira, M. I. (1997). Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas. São Paulo: Biblioteca Pioneira de administração e negócios.

Ferreira, V. C., Cardoso, A. S., Corrêa, C. J., & França, C. F. (2006). Modelos de gestão. Rio de Janeiro: FGV.

Fiani, R. (2002). Teoria dos Custos de Transação. In: D. Kupfer, & L. Hasenclever, Economia Industrial (pp. 267-286). Rio de Janeiro: Campus.

Fontes Filho, J. R. (Maio de 2003). Estruturas de Propriedade, Governança Corporativa e Estratégia Empresarial.

Foucault, M. (2008). Microfísica do Poder. Graal Editora.

Fukuyama, F. (2005). Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco.

Fukuyama, F. (2006). The Paradox of International Action. The American Interest , 7-18.

Garcia, F. A. (Julho de 2005). Governança Corporativa. Universidade Federal do Rio de Janeiro .

Gil, A. C. (1991). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.

Gonzalez, R. S. (31 de Março de 2009). Governança e sustentabilidade. Acesso em 12 de Abril de 2010, disponível em HSM Online: <http://br.hsmglobal.com/notas/43804-governan%C3%A7a-e-sustentabilidade>

Governance in the EU - A White Paper. (s.d.). Acesso em 11 de Fevereiro de 2010, disponível em European Commission: [http://ec.europa.eu/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm)

Grandori, A. (2006). Corporate governance and firm organization: microfoundations and structural forms. Oxford University Press.

Grandori, A. (1997). Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. *The Journal of Management and Governance* , pp. 29-47.

Grandori, A. (2001). *Organization and Economic Behaviour*.

Grandori, A., & Soda, G. (Junho de 2006). A Relational Approach to Organization Design. *Industry and Innovation* , pp. 151-172.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* , 91.

Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Re-engineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Londres: Nicholas Brealey Publishing.

Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2006). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Jarillo, J. C. (Jan/Fev de 1988). On Strategic Networks. *Strategic Management Journal*, 9, pp. 31-41.

Jensen, M. (2001). *A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms*. Harvard University Press.

Jensen, M. M. (October de 1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* , pp. 305-360.

Jeston, J., & Nelis, J. (2008). *Management by Process: A roadmap to sustainable Business Process Management*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Jørgensen, T. B., & Larsen, B. (1987). Control - An Attempt at Forming a Theory. *Scandinavian Political Studies* , 10.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007. Policy Research Working Paper 4654 . The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program.

Kjær, A. M. (2004). Governance. Wiley-Blackwell.

Lakatos, E. M., & Marconi, M. d. (1993). Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas.

Lethbridge, E. (Dezembro de 1997). Governança Corporativa. Acesso em 09 de Fevereiro de 2010, disponível em BNDES: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Governanca\\_Corporativa/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Governanca_Corporativa/)

Lima, E. P., & Lezana, Á. G. (2005). Desenvolvendo um framework para estudar a ação organizacional: das competências ao modelo organizacional. 2.

March, James G.; Simon, Herbert. (1958). Organizations. John Wiley & Sons.

Martes, A. C. (2009). Redes e Sociologia Econômica. São Carlos: EdUFSCar.

Martinelli, A., & Midttun, A. (2010). Globalization and governance for sustainability. CORPORATE GOVERNANCE , pp. 6-17.

Martinez, J. I., & Jarillo, J. C. (Fall de 1989). The Evolution of Research on Coordination Mechanisms in Multinational Corporations. Journal of International Business Studies , p. 489.

Meuleman, L. (2008). Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Springer.

Mintzberg, H. (2004). Ascensão e queda do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman.

Mintzberg, H. (1989). Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations. Nova Iorque: The Free Press.

Mintzberg, H. (1993). Structure in fives: Designing effective organizations. New Jersey: Prentice-Hall.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.

Morin, E. (2005). *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina.

Motta, J. L., Silveira, A. M., & Borges, L. F. (2006). Exemplo de Modelo Referencial de Governança Corporativa. *Revista do BNDES* , 191-222.

Motta, P. R. (1994). *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record.

Motta, P. R. (1997). *Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Quality Mark.

Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management science (pre-1986)* , 25, p. 833.

Peters, G. (2000). Globalization, Institutions, and Governance. In: B. G. Peters, & D. J. Savoie, *Twenty-first Century: revitalizing the public service* (pp. 29-57). McGill-Queen's Press - MQUP.

Pettigrew, A. M., & Fenton, E. M. (2000). *The innovating organization*. London: Sage Publications.

Pfeffer, J. (1997). *New directions for organization theory: problems and prospects*. New York: Oxford University Press.

Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behaviour* , 12.

Prahalad, C. K., & Oosterveld, J. P. (1999). Transforming internal governance: The challenge for multinationals. *Sloan Management Review* , p. 31.

Proença, A., Caulliraux, H., & Cameira, R. (2001). Business Strategy and Management Model: a contemporary approach. VII ICIE - International Conference on Industrial Engineering and Operations Management .

Rhodes, R. A. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* , XLIV, pp. 652-667.

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. (2000). 'Public Administration and Governance' in J. Pierre (ed.) Debating Governance. Oxford: Oxford University Press.

Richardson, G. B. (1972). The Organisation of Industry. *The Economic Journal* , 82, pp. 883-896 .

Rosemann, M., & al., e. (2007). MAJOR ISSUES IN BUSINESS PROCESS MANAGEMENT: AN EXPERT PERSPECTIVE. Queensland University .

Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-First Century. In: T. J. Sinclair, *Global governance: critical concepts in political science* vol. 1 (pp. 13-43).

Schmitter, P. C. (2010). Governance arrangements for sustainability: a regional perspective. *CORPORATE GOVERNANCE* , pp. 85-96.

Simon, H. (1962). The Architecture of Complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106, No. 6, pp. 467-482.

Starbuck, W. H. (2003). The origins of organization theory. In: H. Tsoukas, & C. Knudsen, *The Oxford handbook of organization theory* (pp. 143-182). Oxford: Oxford University Press.

Sturgeon, T. J. (06 de Dezembro de 2006). Conceptualizing Integrative trade: The Global Value Chains Framework. *Integrative Trade between Canada and the United States - Policy Implications* .

The World Bank. (s.d.). Governance and Anti-corruption. Acesso em 18 de Fevereiro de 2010, disponível em The World Bank: <http://go.worldbank.org/MKOG258V0>

Tsoukas, H., & Knudsen, C. (2003). *The Oxford handbook of organization theory: meta-theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Valle, R., & Costa, M. (2009). A macrovisão da organização. In: R. Valle, & S. Barbará, *Análise e Modelagem de Processos: Foco na notação BPMN*. Atlas.

Weber, M. (1944). *Economia y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Economica.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Glencoe, IL: The Free Press.

Williamson, O. E. (1999). Strategy Research: Governance and Competence Perspective. *Strategic Management Journal* , pp. 1087-1108.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Williamson, O. E. (Dezembro de 1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature* , 19 (4).

Williamson, O. E. (1989). Transaction Cost Economics. In: R. Schmalensee, & R. Willig, *Handbook of Industrial Organization* (pp. 136-182).

Zaccarelli, S. B. (1995). A moderna estratégia nas empresas e o velho planejamento estratégico. 2, 21-26.

Zylbersztajn, D. (2000). A Teoria dos Custos de Transação. In: D. Zylbersztajn, & M. F. Neves, *Economia e Gestão de negócio agroalimentares*. São Paulo: PENSA/USP 10 anos, Universidade de São Paulo.