

## **“GABRIELA, LEITE E PEDRA”: resistência à inovação como limitadora da capacidade de inovar em estruturas organizacionais rígidas**

**DANIELLE DE ARAÚJO BISPO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)  
daniellefederal@gmail.com

**MARCELO VICTOR ALVES BILA QUEIROZ**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)  
marcelovictorbila@hotmail.com

**LEANDRO TRIGUEIRO FERNANDES**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)  
adm@leandrotrigueiro.com

## **Introdução**

A intenção deste artigo é explorar uma lacuna teórica e outra empírica. A lacuna teórica consiste em testar as proposições teóricas sugeridas pelos autores entre os elementos da estrutura organizacional e a capacidade de inovar. O caráter inovador consiste em preencher a lacuna empírica avaliando qualitativamente a relação entre os elementos da estrutura e a capacidade de inovar na percepção dos gestores.

## **Problema de Pesquisa e Objetivo**

O problema de pesquisa é: como a estrutura organizacional influencia a capacidade de inovar? O objetivo geral consiste em analisar como os elementos da estrutura organizacional da organização pública estudada facilitam/dificultam a capacidade de inovar na perspectiva dos gestores públicos.

## **Fundamentação Teórica**

Esta seção divide-se em duas subseções: capacidade de inovar e estrutura organizacional. A capacidade de inovar pode ser conceituada como a capacidade de propiciar inovações dentro da organização. O modelo teórico escolhido para este artigo foi o de Martínez-Román, Gamero e Tamayo (2011). Os autores fazem uma descrição sobre os fatores que explicam a inovação. Dentre os enfoques de estrutura organizacional, optou-se pela abordagem de Mintzberg (2012), que possui um enfoque mais aplicado.

## **Metodologia**

A abordagem de pesquisa adotada é a qualitativa. Neste trabalho, o critério adotado foi a seleção de gestores da organização, consistindo no presidente e na diretora técnica. Optou-se pela entrevista semi-estruturada com especialistas (TRIVIÑOS, 1992). No que diz respeito ao método de análise, optou-se pela análise de conteúdo, com o uso de categorias, obtidas a partir de modelos teóricos. O objetivo dessa categorização é a redução do material textual (FLICK, 2009).

## **Análise dos Resultados**

Esta seção divide-se em duas subseções. Na primeira, contextualiza-se o momento pelo qual a sede e as unidades socioeducativas da organização estudada estão passando e que levaram propriamente à intervenção, vista como uma inovação. Na segunda, busca-se relacionar cada elemento da estrutura organizacional com o tema capacidade de inovar.

## **Conclusão**

Portanto, a capacidade de inovar, ou seja, a potência para inovar na organização estudada, atendendo ao que é proposto pela intervenção, esbarra na estrutura rígida, burocratizada e pouca dinâmica da instituição. Assim, observa-se que essa capacidade para fazer a mudança trata-se de um esforço muito grande para o quadro de pessoal uma vez que é preciso uma reestruturação interna que para além da estrutura, seja capaz de mudar toda uma cultura já estabelecida.

## **Referências Bibliográficas**

MARTÍNEZ-ROMÁN, Juan. A.; GAMERO, Javier; TAMAYO, Juan. A. Analysis of innovation in SMEs using an innovative capability-based non-linear model: A study in the province of Seville (Spain). *Technovation*, v. 31, n. 9, p. 459–475, set. 2011.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2012.

## **“GABRIELA, LEITE E PEDRA”: resistência à inovação como limitadora da capacidade de inovar em estruturas organizacionais rígidas**

### **1 INTRODUÇÃO**

A estrutura é um dos construtos discricionários da organização, ou seja, ela é passível de ser modificada de modo a atender aos objetivos organizacionais. Se um dos objetivos organizacionais for gerar mais inovações é importante saber como ajustar cada elemento que compõe a estrutura organizacional para criar um ambiente propício à inovação (MARTINEZ *et al*, 2011). O interesse particular deste trabalho reside na compreensão da relação entre os elementos da estrutura organizacional e a capacidade de inovação.

A intenção deste artigo é explorar uma lacuna teórica e outra empírica. A lacuna teórica consiste em testar as proposições teóricas sugeridas pelos autores entre os elementos da estrutura organizacional e a capacidade de inovar, utilizando o modelo de Mintzberg (2012) que contém nove elementos e é clássico na literatura de estrutura organizacional. O caráter inovador consiste em preencher a lacuna empírica avaliando qualitativamente a relação entre os elementos da estrutura e a capacidade de inovar na percepção dos gestores.

A proposição que orienta este trabalho é que estruturas organizacionais rígidas não são favoráveis ao surgimento de inovações, fazendo com que a capacidade de inovar seja comparada às metáforas ‘Síndrome de Gabriela’ e ‘Tirar Leite de Pedra’, explicadas ao longo do artigo.

Para analisar esse pressuposto foi selecionada uma organização pública, criada na década de 1970. Essa organização goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo bases físicas instaladas nos municípios de Natal, Parnamirim, Mossoró e Caicó, no estado do Rio Grande do Norte. Seu objetivo é executar políticas de defesa que visem atender crianças e adolescentes que cometeram atos infracionais. Por não está atendendo suas obrigações básicas, atualmente essa organização passa por um processo de Administração Judicial, instalado em março de 2014 pelo Juiz de Direito da 3ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Natal. Diante disso, a organização lida com a necessidade de inovar em vários aspectos estruturais e o processo tem sido chamado pelos servidores de Intervenção.

A Intervenção objetiva diminuir o número de cargos comissionados, elaborar um plano de cargos e salários, agilizar os processos através da eliminação de níveis hierárquicos e eliminar setores que não estejam ligados diretamente à missão e a atividade fim da organização. Desse modo, é criado um contraste entre a estrutura antiga e a nova que aguça a percepção dos gestores sobre como os elementos da estrutura facilitam ou dificultam à inovação, o que permitiu uma coleta de informações mais rica. Dessa forma, o problema de pesquisa se resume no seguinte questionamento: *como a estrutura organizacional influencia a capacidade de inovar?* Portanto, o objetivo geral que orienta este artigo é analisar como os elementos da estrutura organizacional da organização pública estudada facilitam/dificultam a capacidade de inovar na perspectiva dos gestores públicos.

### **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Esta seção divide-se em duas subseções. Na primeira, apresenta-se a temática capacidade de inovar. Em seguida, o tema da estrutura organizacional é tratado ressaltando-se seus diversos componentes.

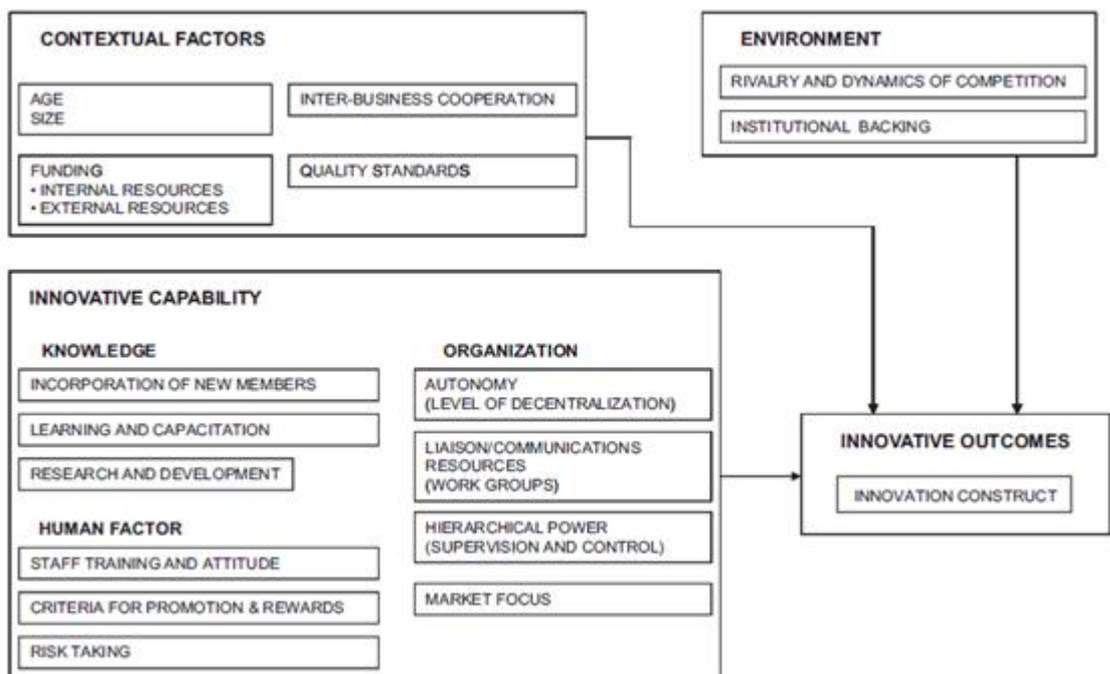
## 2.1 Capacidade de Inovar

Na literatura acadêmica há uma distinção entre os conceitos de inovação e de capacidade de inovar. A inovação diz respeito a criação e implementação do novo, seja em processos, produtos ou serviços (MULGAN; ALBURY, 2003). Por outro lado, capacidade de inovar ou *innovatiness*, é conceituada como a capacidade de introduzir novos processos, produtos ou ideias na organização (DAMANPOUR, 1991; HURLEY; HULT, 1998). De acordo com Wanh e Ahmed (2004) se refere a propensão da organização de introduzir novos produtos/serviços no mercado ou entrar em novos mercados, juntamente com a capacidade de mudar processos, comportamentos e estratégias organizacionais. Martínez-Román *et al.* (2011) comprovam empiricamente que a capacidade de inovar exerce um efeito positivo na inovação. Em termos gerais, capacidade de inovar pode ser conceituada como a capacidade de propiciar inovações dentro da organização, ou seja, a potencialidade para inovar.

Alguns autores têm desenvolvidos modelos teóricos para identificar constructos importantes que explicam a capacidade de inovação organizacional. Com o propósito de contribuir nesta área, Valladares, Vasconcellos e Di Serio (2014) fazem uma revisão da literatura sobre o tema desde 1991, apontando sete fatores que determinam a capacidade de inovação, quais sejam: liderança transformadora; intenção estratégica de inovar; gestão de pessoas para inovação; conhecimento do cliente e do mercado; gestão estratégica da tecnologia; gestão de projetos e organicidade da estrutura organizacional.

O modelo teórico escolhido para este artigo foi o de Martínez-Román, Gamero e Tamayo (2011). Os autores fazem uma descrição sobre os fatores que explicam a inovação, esquematicamente como segue:

**Figura 1** – Modelo conceitual de capacidade de inovar



Fonte: Martínez-Román, Gamero e Tamayo (2011).

O modelo é composto por três fatores que explicam a inovação, dentre eles, a capacidade de inovar, os fatores contextuais e fatores ambientais. Já os fatores que compõem a capacidade de inovar são o conhecimento, o fator humano e a organização.

Os fatores da organização são compostos pelas variáveis: **autonomia** (nível de descentralização), que explica a flexibilidade da comunicação e a descentralização do processo decisório para inovação; **comunicação dos grupos de trabalho**, que descreve a facilidade de comunicação, coordenação e flexibilidade entre os grupos de trabalho em uma estrutura orgânica; **nível hierárquico**, o qual pode favorecer a inovação quando possui uma estrutura de decisão mais ágil, de outro modo, quanto maior a rigidez na estrutura o efeito seria negativo na capacidade de inovar; **foco de mercado**, que avalia o efeito da estratégia de negócio na inovação. As variáveis da organização são compreendidas como elementos da estrutura organizacional.

Martínez-Román, Gamero e Tamayo (2011) levantam hipóteses sobre o efeito desses elementos da estrutura organizacional na capacidade de inovação. Em resumo, a variável autonomia (nível de descentralização) beneficia a inovação quando a comunicação é flexível e descentralizada; comunicação dos grupos de trabalho (dispositivos de ligação) teriam efeitos positivos porque facilita a comunicação, coordenação e flexibilidade do negócio, enquanto o nível hierárquico favorece se for mais flexível e dificulta enquanto for mais rígido.

Corroborando o que Martínez-Román, *et al.* (2011) abordam, Nagano, Stefanovitz e Vick (2014) ressaltam a necessidade de avaliar em profundidade o contexto organizacional dos processos de inovação de cada organização. Esse contexto é entendido como governança, relacionamentos externos, cultura e estrutura organizacional.

## 2.2 A Estrutura Organizacional

Dentre os enfoques de estrutura organizacional, optou-se pela abordagem de Mintzberg (2012), que propõe a análise da estrutura por meio de parâmetros do *design*, ou como é abordado neste artigo, elementos da estrutura organizacional. De acordo com Seiffert e Costa (2007), Mintzberg possui um enfoque mais aplicado, o que possibilita uma aproximação maior com a prática organizacional, aliando-se assim com a proposta de estudo empírico deste artigo.

De acordo com Mintzberg (2012), nove aspectos devem ser considerados na análise da estrutura: especialização do trabalho; formalização do comportamento; treinamento e doutrinação; agrupamento das unidades; tamanho das unidades; sistema de planejamento e controle; dispositivos de ligação; descentralização vertical; e descentralização horizontal. O quadro a seguir resume o conceito de cada um dos elementos.

**Quadro 1** - Conceito resumido dos elementos da Estrutura Organizacional de Mintzberg

(Continua)

Elementos da Estrutura Organizacional de Mintzberg	Conceito Resumido
Especialização do trabalho	Divisão das atividades em tarefas menos complexas e/ou mais específicas.
Formalização do comportamento	Padronização da forma de execução das atividades, através de normas, regulamentos e/ou processos.

**Quadro 1** - Conceito resumido dos elementos da Estrutura Organizacional de Mintzberg

(Continuação)

<b>Elementos da Estrutura Organizacional de Mintzberg</b>	<b>Conceito Resumido</b>
Treinamento e doutrinação	Disseminação dos valores e da cultura organizacional para serem internalizados pelas pessoas.
Agrupamento das unidades	Formação dos departamentos organizacionais.
Tamanho das unidades	A amplitude de controle de cada gestor das unidades.
Sistema de planejamento e controle	Definição dos planos de execução e de prospecção do futuro, com seus respectivos mecanismos de acompanhamento.
Dispositivos de ligação	Processos e estratégias para gerar integração na organização.
Descentralização vertical e horizontal	Distribuição de poder pelos níveis hierárquicos e unidades de assessoramento da organização.

Fonte: Baseado nas definições de Mintzberg (2012) e Mintzberg *et al.* (2006).

Em relação ao primeiro elemento, especialização do trabalho, Mintzberg (2012) trata de duas formas: especialização horizontal e especialização vertical. O primeiro tipo refere-se a forma mais comum de dividir o trabalho, divisão em pequenas atividades. A especialização vertical aborda a separação entre execução e controle do trabalho, em outras palavras, quem faz o trabalho não é o responsável por decidir sobre planejamento e controle do próprio trabalho.

O segundo componente, formalização do comportamento, trata da padronização das atividades da organização. De acordo com Mintzberg (2012), formalizar é tornar o comportamento regulamentado. Esses mecanismos de formalização do trabalho são adotados para reduzir a variabilidade do comportamento, visando torná-lo mais previsível e, portanto, mais simples de ser controlado (MINTZBERG, 2012; SEIFFERT; COSTA, 2007).

No que diz respeito ao terceiro componente, treinamento e doutrinação, Mintzberg (2012, p.51) afirma de forma sucinta que o treinamento é o “processo pelo qual são ensinados habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho”, enquanto que doutrinação ou internalização “é o processo pelo qual as normas organizacionais são adquiridas”.

O quarto componente, agrupamento de unidades, aborda a forma e os critérios adotados para organizar os cargos em unidades organizacionais (departamentos). Há dois tipos de agrupamento: agrupamento por mercado e agrupamento por função. O agrupamento por mercado “é utilizado para estabelecer unidades relativamente independentes, destinadas a lidar com fluxos de trabalho específicos”. Já no agrupamento funcional, “a organização pode concentrar recursos humanos e materiais em diferentes fluxos de trabalho” (MINTZBERG, 2012, p.73-5).

Em relação ao quinto componente, tamanho das unidades, diz respeito a quantidade máxima de subordinados que um gestor pode supervisionar com eficiência, levando em consideração a natureza do trabalho, além de outros fatores (VASCONCELLOS; HEMSLEY, 1997).

O sexto elemento, sistema de planejamento e controle, aborda a forma como as organizações se programam para o desenvolvimento das suas atividades, bem como se preparam para o seu futuro. Outra parte desse elemento são os processos de acompanhamento

adotados para verificar o alcance dos resultados planejados (MINTZBERG *at al.*, 2006; MINTZBERG, 2012).

O sétimo elemento, dispositivos de ligação, está relacionado ao processo ou estratégias adotadas para alcançar integração entre as partes da organização (MINTZBERG, 2012; SEIFFERT; COSTA, 2007). É importante acrescentar que o objetivo dos dispositivos de ligação é o mesmo do sistema de comunicação, tratado por Vasconcellos e Hemsley (1990), portanto, ao se abordar aquele elemento de Mintzberg (2012) é necessário perceber o fluxo de informação como um dos determinantes do processo de integração.

Em relação ao oitavo e nono elementos, descentralização vertical e descentralização horizontal, é necessário compreender antes a distinção entre centralização e descentralização. A centralização refere-se a concentração do poder em um único ponto da organização, enquanto que a descentralização é a dispersão desse poder entre várias pessoas ou unidades organizacionais (MINTZBERG *et al.*, 2006).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se insere dentro do paradigma construtivista/interpretativista (LINCOLN; GUBA, 2006). A abordagem de pesquisa adotada é a qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2006; SILVERMAN, 2009) e se caracteriza quanto aos objetivos como exploratória (GIL, 2008). A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo qualitativo básico (MERRIAM, 2002).

A amostragem não probabilística por julgamento foi adotada no trabalho (MARCONI; LAKATOS, 1996). Neste trabalho, o critério adotado foi a seleção de gestores da organização, consistindo no presidente e na diretora técnica. Nesse tipo de amostragem não é preciso um grande número de observações, devido ao caráter de especialistas dos entrevistados.

A organização pública selecionada, no momento das entrevistas, passava por um processo de mudança na sua estrutura organizacional, o que gerou expectativas e resistência sobre essa nova estrutura. O fato de a organização estar em um momento de intervenção foi considerado critério de seleção. Além desse critério, também foi importante à acessibilidade de um dos pesquisadores aos gestores.

Em relação ao instrumento de coleta de dados, optou-se pela entrevista semi-estruturada com especialistas (TRIVIÑOS, 1992). Foi realizado um pré-teste com o assessor de planejamento, no dia 4 de novembro de 2015, com duração de quarenta e dois minutos. Após a transcrição da entrevista, ficou claro a necessidade de compreender alguns aspectos da organização, assim como especificar melhor algumas questões. Por isso foi elaborado um novo roteiro.

O novo roteiro ficou estruturado em três blocos de perguntas: contextualização; inovação e capacidade de inovação; e estrutura organizacional. As duas entrevistas ocorreram na própria organização, de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado. Foi questionado oralmente se os entrevistados consentiam a gravação em áudio. Todas as respostas foram positivas e não aconteceu nenhum constrangimento ou interrupção requisitada por parte do entrevistado. Explicou-se também sobre o sigilo dos nomes dos entrevistados e ao longo da análise eles foram citados pelos seus cargos.

Foram entrevistados no dia 23 de novembro de 2015, o presidente e a diretora técnica. A duração da entrevista com o presidente foi de trinta minutos e a entrevista com a diretora técnica durou uma hora e trinta minutos. Cada entrevista foi gravada por meio de dois *smartphones* por segurança. Tomou-se cuidado ao transcrever para não destoar o que foi dito

pelos entrevistados. Em relação à formação dos entrevistados, o presidente é formado em Administração, Farmácia e Direito; a diretora técnica é formada em Ciências Sociais. O tempo de organização do presidente é de um ano e oito meses e o da diretora é de trinta anos.

No que diz respeito ao método de análise, optou-se pela análise de conteúdo, com o uso de categorias, obtidas a partir de modelos teóricos. O objetivo dessa categorização é a redução do material textual (FLICK, 2009). A codificação foi feita em uma etapa, chamada abreviação da análise do conteúdo, omitindo trechos com significados iguais, buscando obter uma generalização de cada questão em um nível maior de abstração. Isso foi feito para não haver problema entre as diferenças de tempo de cada entrevista. Dessa forma há a garantia de que a análise não ficou tendenciosa para o entrevistado que falou mais.

Foram definidas como categorias teóricas apriorísticas: a inovação, a capacidade de inovar e os elementos da estrutura trabalhados por Mintzberg (2012), quais sejam: descentralização; especialização do trabalho; formalização do comportamento; treinamento e doutrinação; agrupamento das unidades; tamanho das unidades; sistema de planejamento e controle; e dispositivos de ligação.

Os dados foram sistematizados com auxílio do programa computacional Atlas TI 6.0<sup>TM</sup>, que permitiu categorizar os trechos das entrevistas que correspondessem às categorias definidas previamente a partir da literatura. Para garantir a validade e confiabilidade da pesquisa, fez-se uso da triangulação, que foi de dois tipos: triangulação de fontes e triangulação de pesquisadores. Foi adotada ainda a reflexividade, papel desempenhado pelos pesquisadores durante o processo de pesquisa (PAIVA; LEÃO; MELLO, 2011).

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Esta seção divide-se em duas subseções. Na primeira, contextualiza-se o momento pelo qual a sede e as unidades socioeducativas da organização estudada estão passando e que levaram propriamente à intervenção, vista como uma inovação. Na segunda, busca-se relacionar cada elemento da estrutura organizacional com o tema capacidade de inovar.

### **4.1 A Síndrome de Gabriela: contextualização, intervenção e inovação**

O modelo conceitual de capacidade de inovar de Martinez *et al.* (2011) embasou a reflexão sobre a relação entre fatores da estrutura e a capacidade de inovar. Para atender o objetivo dessa pesquisa, foram consideradas do modelo as seguintes categorias: inovação e capacidade de inovar, sendo esta última composta por três elementos, dos quais foi dado ênfase a estrutura.

Após as entrevistas, percebeu-se que algumas informações importantes sobre a instituição pesquisada emergiram, o que resultou nesta seção do artigo que tem por objetivo contextualizar as causas que levaram ao processo de intervenção, pois entende-se que este processo representa uma mudança considerável na estrutura podendo ser tratado como uma inovação.

Em relação a inovação no setor público, o presidente foi incisivo ao dizer que é difícil haver inovação tanto por causa da resistência dos servidores em mudar a forma de realizar as atividades quanto pela existência de processos que são redundantes.

Olhe... Inovação no setor público é uma coisa raríssima. Muito raro. Aqui eu tenho... A gente encontra pessoas que fazem determinados trabalhos e eu digo: por que você faz assim? E elas dizem: eu aprendi assim há 10, 20, 30 anos. [...] Aí eu chamo o

pessoal e digo: por que isso meu Deus do céu?'. **Sempre foi assim.** [...] Então é muito difícil inovar no serviço público. O que a gente tá tentando fazer é que funcione [...]. O fato de funcionar já é inovar (Presidente, entrevista, 23/11/2015, grifos nossos).

A terminologia adotada nesta seção, Síndrome de Gabriela, pretende fazer uma analogia com um trecho da música intitulada “Modinha para Gabriela”, de Dorival Caymmi, na qual o compositor enaltece a resistência à mudança da musa Gabriela. Sobre a Síndrome de Gabriela, explica a diretora técnica:

É por isso que eu digo muito que a gente sofre da Síndrome da Gabriela, né?! É muito comum a gente ainda ouvir dentro das unidades: ahhh **porque isso é assim, assim e assim há 30 anos.** Por que Gabriela, né?! **É eu nasci assim, eu sou sempre assim, vou morrer assim.** A desgraça da gente [...] foi sustentar a Síndrome da Gabriela (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

A mesma forma de trabalhar durante muitos anos, fez com que a organização não acompanhasse às mudanças necessárias para desempenhar o seu papel junto à sociedade. Além dos problemas internos da própria estrutura, o contexto político também foi forte determinante para a decretação do processo de intervenção que teve início no dia 25 de março de 2014, por meio de solicitação do Ministério Público à Justiça. O atual presidente explica os motivos que levaram ao processo de Intervenção.

[...] completo abandono da fundação por parte do governo anterior. Todas as unidades estavam interditadas parcialmente e algumas [...] estavam totalmente [...] Não tinha material de expediente. Não tinha material de informática. Não tinha material de higiene e limpeza. E material humano. Era um caos absoluto (Presidente, entrevista, 23/11/2015).

A diretora técnica complementa a explicação dada pelo Presidente, afirmando que a intervenção foi decorrente do não cumprimento do que estabelecia a Constituição em 1988 e do que estabelecia o Estatuto da Criança e Adolescente em 1990. Então, resume a diretora técnica sobre a intervenção: “Nós estamos sobre processo de intervenção porque nós não fizemos nosso dever de casa institucional há 25 anos” (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

Para além dos motivos da intervenção abordados pelo presidente e pela diretora, soma-se ao contexto "um quadro de recursos humanos com faixa etária bastante avançado” (Presidente, entrevista, 23/11/2015), uma vez que o último concurso público foi há vinte anos e foi realizado apenas para o cargo de educador.

Para o momento que a organização enfrenta, a inovação na estrutura é necessária para a sua sobrevivência, exigindo uma mudança de postura do quadro de pessoal. Isso levou a um planejamento, através da intervenção, de como esse processo deveria ocorrer, corroborando com o que explica Koch e Hauknes (2005), ou seja, inovar é uma mudança proposital de comportamento de agentes sociais no contexto da atividade em que estão inseridos.

A respeito dessa mudança pela qual a estrutura passa, ela pode ser considerada como uma inovação do tipo sistêmica ou transformacional. Esse tipo de inovação tem como características principal uma transformação na estrutura da força de trabalho e produção de novos relacionamentos que afetem o desempenho geral da organização, de acordo com Mulgan e Albury (2003).

Como explicam Martinez-Román *et al.* (2011), toda inovação é também resultado do contexto da organização assim como do ambiente onde ela se insere, não sendo portanto apenas fruto da decisão dos agentes de inovar. Somado a esses fatores que determinam a inovação, a capacidade de inovar também é crucial para implementar a inovação, sendo esta última analisada neste trabalho a partir dos elementos da estrutura.

#### 4.2 Um esforço semelhante a “tirar leite de pedra”

É comum no ditado popular usar a expressão “tirando leite de pedra” para associar a situações complicadas. Essa expressão, que sintetiza o pensamento dos entrevistados, revela uma relação na qual a pedra representa a estrutura organizacional rígida; o ato de extrair/tirar (a potência) se refere à capacidade de inovar; e o leite corresponde a própria inovação, no caso o processo de intervenção. O objetivo desta seção é descrever como os elementos da estrutura organizacional se apresentam na organização estudada, buscando relacioná-los com a capacidade de inovar, a partir da percepção dos gestores.

Fica evidente na fala do presidente que a capacidade de inovar advém das pessoas. Como o quadro de pessoal da organização é antigo, há dificuldade de mudar a forma de trabalhar, o que interfere diretamente na capacidade de inovar. Ainda segundo ele, é necessário oxigenar a organização com a entrada de novos servidores, pois isso facilitaria a inovação: “[...] é tanta gente no serviço público que durante esse tempo pouca gente teve condições de fazer concurso, de oxigenar, trazer gente nova. Essa turma nova que tem que inovar, que teria **condições de inovar**” (Presidente, entrevista, 23/11/2015).

Em relação à **especialização do trabalho**, o presidente acredita que ser especialista em uma função ou atividade dificulta a capacidade de inovar, sobretudo porque essa especialização limita a visão da organização como um todo, como explicam Mintzberg (2012) e Seiffert e Costa (2007). Sem o conhecimento holístico da organização, fica mais difícil gerar inovações: “Eu tenho pessoas aqui no setor há 30 anos. No mesmo setor. Então ele só é especialista naquilo que ele aprendeu a fazer em 30 anos. Então essa pessoa dificilmente vai inovar, porque não conhece outras realidades” (Presidente, entrevista, 23/11/2015).

Essa observação é aplicada ao contexto da sede da organização estudada. Enquanto que na sede há excesso de especialização, nas unidades socioeducativas existe uma completa ausência. Isso fica evidente na fala da diretora ao revelar que antes da intervenção, havia uma má distribuição das tarefas nas unidades socioeducativas de modo que os servidores realizavam uma quantidade significativa de atividades diferentes, não havendo uma especialização das funções e das tarefas. Com a intervenção, essa especialização passa a ser necessária tanto para a organização do trabalho quanto para o alcance dos resultados, como se pode notar no trecho que segue:

Disseram pra gente que a gente tinha que ser tudo: psicólogo, assistente social... (...) Então, você chegava numa unidade, encontrava uma coordenadora varrendo casa, limpando panela de cozinha, cuidando de adolescente lá dentro, indo pra audiência, representando a instituição [...] Só que a gora tão dizendo assim: vocês têm que ser especialistas. Aí nós vamos ser especialistas na área de adolescente em conflito com a lei, mas cada um dentro da sua função (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

A entrevista com a diretora deixa claro ainda que para se inovar dentro dessa estrutura é necessário que os servidores saibam qual o limite de atuação das suas funções. Como explicado pela diretora: “para que haja de fato uma inovação nesse processo todo mundo

esteja sabendo qual é sua competência dentro de suas funções” (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

Nota-se que a especialização acontece de forma diferente na sede e nas unidades da organização pública em análise. Na sede, a especialização parece comprometer a capacidade de inovar, em virtude do seu excesso, enquanto que nas unidades é devido à sua inexistência. Logo, Mintzberg *et al.* (2006) asseguram que as organizações precisam de certo grau de especialização, sem excessos, para garantir a operacionalização das rotinas de trabalho, garantir que isso ocorra é um dos papéis da intervenção.

A **formalização do comportamento**, segundo Mintzberg (2012) consiste na padronização da forma de execução das atividades, através de normas, regulamentos e processos. O que se pôde inferir é que na sede há excesso de formalização, enquanto nas unidades socioeducativas não funcionam bem, pois as normativas existentes não são executadas do mesmo modo pelas diferentes unidades. Sobre a importância da formalização entre as unidades, explica a diretora que isso tem sido trabalhado com a intervenção: “A gente ta trazendo isso agora, mas isso é extremamente necessário porque para que você, a gente tenha um alinhamento no atendimento” (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

Na sede, a formalização pode ser caracterizada como um elemento limitante da capacidade de inovar dos servidores, pois estes precisam trabalhar atendendo a legislação que regula os processos e atividades, sem haver espaço para fazerem de outro modo do que estabelece a legislação, como exemplifica o presidente:

Isso é um problema sério, isso se chama burocracia e é inerente ao serviço público. [...] Outro dia tivemos um problema, tivemos uma licitação para comprar bola de futsal para os adolescentes bater uma bola. Eu vi uma bola de futsal se acabar em uma tarde, porque **a lei diz que você não pode dirigir a licitação**. [...] Aí quem ganha a licitação é de péssima qualidade, mas de péssima qualidade. [...] Aí é controladoria, consultoria, procuradoria, comissão de controle interno, **uma série de coisas que termina por emperrar e dificultar o funcionamento** [...] (Presidente, entrevista, 23/11/2015, grifos nossos).

O elemento de **treinamento e doutrinação** é abordado por Mintzberg *et al.* (2006) e Mintzberg (2012) como o processo em que as habilidades para executar o trabalho são ensinadas e a cultura e valores são internalizados. O treinamento tem por intuito trabalhar as necessidades e deficiências dos novos profissionais contratados.

Esse treinamento passa desde a parte teórica como também com a parte prática. Como contenção, gerenciamento de crise, uma parte dada pelos bombeiros, a polícia militar da a parte de revista e as rotinas que foram levantadas na consultoria que eu falei anteriormente, desde o recebimento do adolescente até o dia a dia dele (Presidente, entrevista, 23/11/2015).

Dentre as mudanças necessárias para a reorganização da estrutura, o treinamento é usado como uma ferramenta para instruir o quadro antigo e temporário a partir do momento da intervenção. Nesse sentido, esse elemento tem favorecido a capacidade de inovar da instituição, pois como explica a diretora: “Porque as pessoas podem estar mais disponíveis pra a inovação. [...] Essa questão de você [...] poder acessar novas informações, de você poder acessar esses documentos. Você ter acesso, você ter conhecimento” (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

O que fica evidente na fala do presidente é que o quadro antigo é mais difícil de treinar que o quadro temporário, porque aquele apresenta uma cultura organizacional enraizada, ou

seja, apresenta internalizado os valores e normas vigentes antes da intervenção. Portanto, o treinamento é ineficaz porque eles não aplicam as novas habilidades e conhecimentos ensinados. Enquanto não é realizado o concurso para a contratação dos novos servidores, um quadro temporário foi contratado e treinado para cada unidade, sendo este constituído por: psicólogo, assistentes sociais, pedagogos e socioeducadores.

O ano passado quando chegamos aqui fizemos uma parceria com SEBRAE e fizemos diversas palestras, cursos, treinamento, motivação, inter-relações pessoais e esse tipo de coisa para todos os servidores. Eles vão... Participam... No dia seguinte vão para suas salas e não mudam absolutamente nada. São 30 anos naquele comportamento do mesmo jeito. (Presidente, entrevista, 23/11/2015)

O treinamento é essencial à capacidade de inovar por permitir que os funcionários adquiram conhecimentos para utilização de novas tecnologias (BORINS, 2001).

Segundo Mintzberg (2012), o **agrupamento das unidades** é a forma como os cargos da organização são agrupados para formar unidades organizacionais. No caso da organização pública desse estudo, o agrupamento é por mercado e por função. Nas unidades socioeducativas o agrupamento é por mercado, de modo a funcionar de forma independente das demais. O agrupamento por função ocorre na sede, onde há uma maior formalização do comportamento e especialização. Esse agrupamento excessivo dificulta a rapidez dos processos, por isso um dos objetivos da intervenção é a redução da excessiva departamentalização.

Mintzberg (2012) utiliza o termo **tamanho das unidades** para se referir a amplitude de controle, que é a quantidade de pessoas que um gestor pode supervisionar. O que significa que quanto mais gestores existirem na organização, menor será a amplitude de controle e menos dinâmica será a organização (VASCONCELLOS; HEMSLEY, 1997). Antes da intervenção, a estrutura era composta por muitos gestores, contribuindo para a redução do dinamismo organizacional e consequentemente dificultando a capacidade de inovar da instituição: “Mas se a intervenção sair e não deixar aprovado esse projeto com a questão da reestruturação institucional, então não adiantou. [...] você vai ficar com uma estrutura pesada, como nós já tivemos há esse tempo todinho e que não vai ajudar” (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

Nota-se que a redução da quantidade de setores contribui para tornar a organização mais orgânica e apta a lidar com a capacidade inovativa: “[...] redesenhamos o organograma e toda estrutura organizacional [...], eliminamos vários níveis intermediários para tornar isso mais ágil e tentar efetivamente executar a nossa atividade fim [...]” (Presidente, entrevista, 23/11/2015). Percebe-se então que, para além da influência na capacidade de inovar, o elemento tamanho das unidades, caso seja definido conforme retrataram os entrevistados, também possibilitará uma maior integração entre as áreas meio e fim da fundação.

Os **sistemas de planejamento e controle** ajudam a organização a programarem suas atividades e garantir que a partir do controle elas acontecem tal como planejado (MINTZBERG, 2012). O excesso de órgãos de controle ao invés de garantir que aconteça o que foi planejado, parece ser um forte empecilho à capacidade de inovar, segundo informa o presidente:

Existem tantos que complicam às vezes. Nós temos a assessoria de planejamento, controle interno, assessoria jurídica que passa pela controladoria para qualquer contrato acima de 80 mil reais, temos a comissão de controle interno que é um braço da consultoria aqui. Ainda assim passa pela CCI e vai para a controladoria, então existem os controles internos e externos que é inerente, tribunais de contas e tudo

isso. São controles que tem que existir, mas tem que ser repensados porque é muita burocracia (Presidente, entrevista, 23/11/2015).

Os **dispositivos de ligação** tem por objetivo integrar as partes de uma organização e isso muitas vezes acontece a partir da comunicação (MINTZBERG, 2012; SEIFFERT; COSTA, 2007). O que se pôde concluir é que a comunicação entre a sede e as unidades acontece ainda de modo precário, mesmo durante a intervenção. A comunicação formal ocorre mediante papel, embora a intervenção tenha trazido computador e internet para dentro das unidades socioeducativas. O trecho a seguir explica como ainda é precária essa integração:

No serviço público tudo é papel, infelizmente.[...]. Hoje nós temos todas as unidades com computadores novos com tudo funcionando, **mas a comunicação ainda é em papel**. Eliminamos alguns níveis hierárquicos para que esse papel ande mais rápido. A internet é usada mais para elaborar documentos e arquivos. O diretor de cada unidade tem um celular que a gente se comunica (Presidente, entrevista, 23/11/2015, grifos nossos).

A diretora técnica também ressalta em um trecho de sua entrevista como a falta de comunicação entre a sede e as unidades socioeducativas prejudicou as atividades enquanto ela estava à frente de uma unidade:

Eu vivi oito anos da minha vida dentro de uma casa de semiliberdade e a gente brigando por uma proposta pedagógica. E eu era uma das pessoas que afirmava: a gente não tem proposta pedagógica, não tem. [...] eu achei muito interessante que depois que eu vim aqui pra sede, ele disse assim: vou lhe mostrar como a semiliberdade tinha uma proposta. E tinha! Só que essa proposta nunca foi discutida com a gente (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

A falta de diálogo entre a sede e as unidades não parece criar um ambiente favorável a capacidade de inovar, pois para inovar é preciso ter conhecimento sobre o que já se tem na instituição, assim como o que está acontecendo. O que se percebe nos relatos é que a comunicação ineficaz não contribui para que se tenha uma integração entre sede e unidade. Ainda segundo a diretora técnica, a intervenção vem ajudar nessa integração, tanto entre as unidades e a sede, assim como entre os setores com a finalidade de tornar a comunicação ágil e dinâmica.

A **descentralização** está associada a distribuição de poder na organização, de acordo com Mintzberg (2012). Nesse aspecto, foi possível perceber que dar autonomia aos servidores é favorecer que a capacidade de inovar seja trabalhada. Porém, os entrevistados fazem ressalvas sobre essa autonomia. O presidente entende que a capacidade de inovar em um cargo se relaciona com a capacidade de inovar da pessoa, ou seja, com as competências que ela possui para desenvolver a sua função dentro do cargo.

Antes da intervenção, essa autonomia foi trabalhada de modo irrestrito e desordenado por não possuir uma orientação de ação, prejudicando o andamento das atividades. Então, essa autonomia, alinhada aos aspectos institucionais, tem uma tendência a favorecer a capacidade de inovar, como esclarece o trecho da entrevista:

Então a autonomia ela tem que ser compreendida dentro da missão institucional. Não é eu chegar, passar por cima da equipe e dizer: eu sou a coordenadora, eu mando, como muitas vezes foi colocado. E você destrói todo e qualquer processo decisório dentro da instituição (Diretora técnica, entrevista, 23/11/2015).

O Quadro 2 a seguir sintetiza os principais resultados encontrados.

**Quadro 2** - Elementos da estrutura x capacidade de inovar

Elementos da estrutura	Associação entre os construtos
Especialização do trabalho	Duas realidades: na sede há muita especialização, dificultando a capacidade de inovar. Nas unidades socioeducativas não há especialização, os servidores fazem muitas funções ao mesmo tempo, o que também dificulta a capacidade de inovar. O ideal é o meio termo.
Formalização do comportamento	Duas realidades: na sede há uma excessiva formalização do comportamento, dificultando a capacidade de inovar, por não permitir processos diferentes dos regulamentados pela legislação. Nas unidades socioeducativas não há formalização devida, a qual dificulta o funcionamento básico da organização. O ideal é o meio termo.
Treinamento e doutrinação	O treinamento facilita a capacidade de inovar, porque permite uma maior acesso a informações e conhecimento. Entretanto, o treinamento se mostrou ineficaz no quadro antigo de funcionários, por causa da cultura organizacional.
Agrupamento das unidades	Na sede, o agrupamento por função excessivo dificulta a capacidade de inovar e o funcionamento da organização, devido existir várias unidades organizacionais desnecessárias que atrasa o andamento dos processos.
Tamanho das unidades	O menor tamanho das unidades, ou seja, menor amplitude de controle, amplia a quantidade de setores reduzindo o dinamismo das unidades organizacionais, e portanto, dificulta a capacidade de inovar.
Sistema de planejamento e controle	O excesso de controle dificulta o funcionamento da organização estudada e inibe a capacidade de inovar, porque qualquer decisão precisa passar por vários órgãos.
Dispositivos de ligação	Comunicação precária entre a sede e as unidades, isso prejudica o funcionamento da organização, a difusão do conhecimento e dificulta a capacidade de inovar porque cria um ambiente inóspito.
Descentralização vertical e horizontal	Descentralização facilita a capacidade de inovar, porém precisa estar alinhada aos objetivos institucionais e a competência da pessoa para exercer aquele cargo.

Fonte: Os autores.

## 5 CONCLUSÃO

Em relação à sede é possível concluir no que diz respeito à estrutura: há muita especialização do trabalho; há excessiva formalização do comportamento; o treinamento não é capaz de modificar as normas e valores assimilados pelo quadro antigo; o agrupamento por função é excessivo; o número de subordinados por gestor é grande; o excesso de órgãos de controle burocratiza os processos; a comunicação é precária entre os setores; e a descentralização dá autonomia aos servidores, mas deve estar alinhada à missão da instituição e as competências dos profissionais. De um modo geral, a estrutura da sede é pouco favorável à inovação fazendo com que a capacidade de inovar, embora exista, fique limitada pela estrutura rígida.

Nas unidades socioeducativas, os elementos da estrutura abordados pelos entrevistados podem ser resumidos da seguinte forma: não há especialização do trabalho; pouca formalização do comportamento; a comunicação entre as unidades e a sede é precária. Esses elementos juntos, embora sejam trabalhados no processo de intervenção, mostraram-se desfavoráveis à inovação uma vez que para se inovar é minimamente preciso que a estrutura propicie condições para aproveitamento da potência das pessoas, ou seja, a capacidade de inovar deve ser considerada.

Portanto, a capacidade de inovar, ou seja, a potência para inovar na organização, atendendo ao que é proposto pela intervenção, esbarra na estrutura rígida, burocratizada e pouca dinâmica da instituição. Assim, observa-se que essa capacidade para fazer a mudança trata-se de um esforço muito grande para o quadro de pessoal uma vez que é preciso uma reestruturação interna que para além da estrutura, seja capaz de mudar toda uma cultura já estabelecida.

Consiste como limitação desse trabalho: não conseguir extrair dos entrevistados respostas aprofundadas em relação a todos os elementos que fossem importantes nessa análise, já que o tempo deles era limitado, assim como o tempo dos pesquisadores para executar essa pesquisa. Sugere-se que pesquisas futuras aprofundem a análise da relação entre estrutura e capacidade de inovar, assim como considerem outros fatores que estejam diretamente relacionados à capacidade de inovar, propondo inclusive modelos teóricos que auxiliem outros pesquisadores.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BORINS, Sandford. Public Management Innovation: toward a global perspective. **The American Review of Public Administration**, v. 31, n. 1, p. 5-21, 2001.

DAMANPOUR, F. Organizational Innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of Management Journal**, v. 34, n. 3, p. 555–590, 1 set. 1991.

DENZIN, Norman k; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. Porto alegre: Artmed, 2006.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed: 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HURLEY, R. F.; HULT, G. T. M. Innovation, market orientation and organizational learning: an integration and empirical examination. **Journal of Marketing**, v. 62, n. 3, p. 42–54, 1998.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan. On innovation in the public sector – today and beyond. **Publin Report No. D20**. NIFU STEP, Oslo, 2005.

LINCOLN, Yvonna S; GUBA, Egon. G. Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: ArtMed, 2006. p. 191-215.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 231p. 1996.

MARTÍNEZ-ROMÁN, Juan. A.; GAMERO, Javier; TAMAYO, Juan. A. Analysis of innovation in SMEs using an innovative capability-based non-linear model: A study in the province of Seville (Spain). **Technovation**, v. 31, n. 9, p. 459–475, set. 2011.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. Jossey-Bass Inc Pub, 2002.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 2012.

MINTZBERG, Henry; LAMPEL, Joseph; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

NAGANO, Marcelo Seido.; STEFANOVITZ, Juliano Pavanelli; VICK, Thais Elaine. O contexto organizacional como aporte à inovação: um viés comparativo de casos em empresas brasileiras. **Gestão & Produção**, v. 21, n. 3, p. 477–490, set. 2014.

PAIVA Jr, Fernando Gomes; LEÃO, André Luiz M. de Souza; MELLO, Sérgio C. Benício. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, nº 311, p. 190-209, set/dez 2011.

SEIFFERT, Peter Quadros; COSTA, João Alípio da Silva. **Estruturação organizacional: planejamento e implantando uma nova estrutura**. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

VALLADARES, Paulo Sergio Duarte de Almeida; VASCONCELLOS, Marcos Augusto; DI SERIO, Luiz Carlos. Capacidade de Inovação: Revisão Sistemática da Literatura. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, art. 3, pp. 598-626, Set./Out. 2014

VASCONCELLOS, Eduardo; HEMSLEY, James R. **Estrutura das organizações**. 3.ed. São Paulo: Pioneira. 1997.