

O QUE MUDOU? AS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA ALTERAÇÃO DO ESTILO BRASILEIRO DE ADMINISTRAR

WHAT HAS CHANGED? THE STRATEGIC RESPONSES OF PUBLIC ORGANIZATIONS AND THE ROLE OF THE JUDICIARY IN THE AMENDMENT OF THE BRAZILIAN STYLE OF ADMINISTRATION

Autoria: Simone Gelmini Araujo, Simarly Maria Soares

RESUMO: O objetivo deste ensaio é indicar a propensão à mudança no estilo brasileiro de administrar das organizações públicas, como resposta a às pressões institucionais provenientes das ações do judiciário no combate à corrupção. À luz da atuação do judiciário nas ações contra os crimes de corrupção, que têm repercutido no Brasil e no mundo buscou-se elucidar que as respostas estratégicas das organizações podem estar sendo modificadas pela pressão institucional, resultando em uma tendência ao comportamento isomórfico que pode afetar o estilo brasileiro de administrar. Utilizou-se os modelos de resposta estratégica (Oliver, 1991), o estilo brasileiro de administrar (Prates & Barros, 2007) e de influência dos *stakeholders* do governo local brasileiro de Gomes e Gomes (2010) para apresentar proposições que impliquem na melhor compreensão do fenômeno. A contribuição deste ensaio propicia uma reflexão sobre a necessidade de rever o sistema de ação cultural brasileiro, considerando a atuação do judiciário como *stakeholders* na intervenção dos casos de corrupção. Desta forma, as organizações públicas são pressionadas a prover respostas estratégicas compatíveis com normas e regras formais. E neste sentido, o isomorfismo sugere que características organizacionais são alteradas, de forma a tornarem-se compatíveis com as expectativas do ambiente em que estão inseridas. Infere-se que, ao cumprir sua missão de fomentar uma sociedade justa e solidária, o judiciário influencia nas respostas estratégicas das organizações públicas, repercutindo nas bases culturais brasileiras.

Palavras-Chave: Respostas estratégicas. Estilo brasileiro de administrar. Organizações públicas. Judiciário.

ABSTRACT: *The purpose of this essay is to indicate the propensity for a change in the Brazilian style of administration of public organizations, in response to institutional pressures arising from judicial actions in the fight against corruption. In light of the actions of the judiciary in actions against corruption crimes that have had repercussions in Brazil and in the world, it was sought to elucidate that the strategic responses of organizations may be being modified by institutional pressure, resulting in a tendency towards isomorphic behavior that may affect the Brazilian style of managing. We used the strategic response models (Oliver, 1991), the Brazilian style of management (Prates & Barros, 2007) and the influence of the Brazilian local government stakeholders of Gomes and Gomes (2010) to present propositions that imply better understanding of the phenomenon. The contribution of this essay provides a reflection on the need to review the Brazilian cultural action system, considering the role of the judiciary as a stakeholder in the intervention of corruption cases. In this way, public organizations are pressured to provide strategic responses compatible with norms and formal rules. In this sense, isomorphism suggests that organizational characteristics are altered in order to become compatible with the expectations of the environment in which they are inserted. It is inferred that, in fulfilling its mission of fostering a just and solidary society, the judiciary influences the strategic responses of public organizations, affecting Brazilian cultural bases.*

Key words: Strategic Responses. Brazilian style of managing. Public organizations. Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos publicados interessados em compreender o comportamento homogêneo das organizações, foram avaliados a partir de pressupostos distintos. Se por um lado a literatura discutiu a convergência de práticas organizacionais, por outro, a influência das interações com o ambiente e a pressão para respostas isomórficas também foram consideradas. Há autores que discutem o isomorfismo institucional a partir dos processos (DiMaggio & Powell, 1993), outros analisam como mitos que refletem os ambientes (Meyer & Rowan, 1977). São abordagens distintas, porém, refletem padrões organizacionais estabelecidos e explicados a partir da teoria institucional.

Porém, Oliver (1991), partiu de uma perspectiva estratégica para explicar o comportamento isomórfico das organizações, afirmando que pode estar relacionado com uma resposta direta aos processos institucionais que afetam as organizações. Sob o prisma da teoria dos *stakeholders* é importante identificar os grupos que se relacionam e também quais são esses grupos (Freeman & Reed, 1984; Mitchell & Wood, 1997) já que o principal desafio é administrar os interesses que muitas vezes demonstram ser divergentes. O que denota que as decisões se tornam mais complexas e pode haver a obstrução para o desfecho dos problemas organizacionais tendo em vista que os interesses são conflitantes.

Considerando o ambiente brasileiro, a imagem que figura é a corrupção no país, tendo em vista fatos como o uso indevido dos recursos públicos e da máquina pública (Filgueiras, 2009). Por sua vez, entende-se como corrupção a má utilização do cargo público para fins privados (Rose - Akerman, 1996, Tanzi, 1998). Há estudos que apontam que os traços da cultura brasileira herdados do processo de miscigenação são fatores preponderantes para esse tipo de comportamento que visa levar vantagem (Da Matta, Prates & Barros, 2007; Freitas, 2007). E que essa postura seria modificada somente com uma mudança cultural profunda (Filgueiras, 2009).

Portanto, a discussão proposta pelo ensaio teve como base os modelos a seguir: resposta estratégica (Oliver, 1991), o estilo brasileiro de administrar (Prates & Barros, 2007) e influência dos *stakeholders* do governo local brasileiro de Gomes e Gomes (2010). A partir das contribuições desenvolvidas sobre o tema as perguntas de pesquisa configuram-se **“Quais são as implicações nas respostas estratégicas provenientes das organizações públicas, diante das pressões exercidas pela atuação do judiciário? Quais as implicações para o estilo brasileiro de administrar?”** Propõe-se com base nos modelos discutir as respostas do estilo brasileiro, com indicações para as principais tendências que poderão resultar em maior concentração do poder, paternalismo, aversão ao conflito entre outros.

Neste sentido, o objetivo deste ensaio é indicar a propensão à mudança no estilo brasileiro de administrar das organizações públicas, como resposta às pressões institucionais provenientes das ações do judiciário no combate à corrupção. À luz da atuação do judiciário nas ações contra os crimes de corrupção, que têm repercutido no Brasil e no mundo, buscou-se elucidar que as respostas estratégicas das organizações podem estar sendo modificadas pela pressão institucional, resultando em uma tendência ao comportamento isomórfico que pode afetar o estilo brasileiro de administrar.

Como objetivos específicos propõe-se explorar as respostas institucionais das organizações públicas e a influência do judiciário; apresentar a influência dos *stakeholders* nas respostas institucionais, considerando o estilo brasileiro de administrar e evidenciar a relação das teorias do institucionalismo e de *stakeholders* no padrão de respostas institucionais das organizações públicas brasileiras.

Para melhor compreensão do contexto das organizações públicas brasileiras, utilizou-se o modelo do estilo brasileiro de administrar (Prates & Barros, 1977) suportado pelas teorias do institucionalismo e do modelo de influência dos *stakeholders* do Governo Local Brasileiro de

Gomes e Gomes (2010). Neste ensaio propõe-se a sua utilização para explicar, a partir da intervenção da justiça, as respostas das organizações públicas brasileiras. O pressuposto para tal questionamento é de que a intervenção da justiça nas organizações públicas brasileiras pode ter modificado as respostas institucionais previstas no modelo de Oliver (1991) e, conseqüentemente alterado este modelo.

Este ensaio está dividido em três partes. A primeira é esta introdução que discute a perspectiva do ensaio. A segunda apresenta o marco teórico que o embasa, sendo dividido entre as discussões sobre as mudanças isomórficas institucionais, o estilo brasileiro de administrar e a teoria dos *stakeholders*. A terceira é destinada às considerações finais.

2 AS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS ISOMÓRFICAS NA PERSPECTIVA DA TEORIA DO NOVO INSTITUCIONALISMO

A busca das organizações que incorporam mitos institucionalizados implica em prover ao ambiente que está inserido, uma imagem institucional que favoreça a legitimação de suas práticas, mesmo em detrimento de padrões de eficiência (Meyer & Rowan, 1977). Para os autores, o sucesso das organizações não está baseado exclusivamente no corpo de atividades produtivas, mas na imagem institucional construída a partir da sintonia entre os propósitos coletivos validados e valorizados pelo ambiente. Afirmam os autores que muitas estruturas organizacionais formais e complexas surgem como reflexo de regras institucionais racionalizadas, funcionando como mitos que as organizações adotam de forma cerimonial, mesmo que em detrimento aos critérios de eficiência estabelecidos.

Do argumento de que as estruturas formais de muitas organizações na sociedade pós-industrial possam refletir os mitos de seus ambientes institucionais em vez das demandas laborais, conforme analisam Meyer e Rowan (1977), emerge o questionamento de que as organizações podem não funcionar de acordo com os planos formais. Mas teorias neste aspecto dão ênfase ao fato de que coordenação e controle são dimensões críticas em organizações formais. Porém, reconhecem estes autores que há uma distância entre a estrutura formal e as atividades ou trabalho real.

Assim, os mitos racionalizados são manifestações de estas regras institucionalizadas, originadas a partir das redes interorganizacionais, da legitimação por questões legais e dos esforços de lideranças em organizações locais (Meyer & Rowan, 1977). Originam-se da formação da opinião pública, do conhecimento legitimado pelo sistema social, prestígio social, da definição de padrões e legislação. Eles afirmam que as organizações que incorporam elementos legitimados externamente, podem obter com maior facilidade o comprometimento dos participantes internos e constituintes. Reiteram que, as organizações que incorporam mitos institucionalizados podem ser avaliadas como mais legítimas, longevas, resultando em sucesso e com mais propensão à sobrevivência. Além disto, afirmam que tais elementos protegem as organizações de terem a conduta questionada.

Em outro trabalho na busca por respostas sobre o que torna as organizações tão similares, DiMaggio e Powell (1983) criticaram a explicação a partir da homogeneização das mesmas e não pela variabilidade delas. Destaca-se neste ensaio, que esta preocupação em avaliar o tema a partir da variabilidade não pode ser encontrada no trabalho de Meyer e Rowan (1977). Isto parece indicar que esta perspectiva não foi considerada anteriormente à publicação deste trabalho de DiMaggio & Powell em 1983. É importante ainda ressaltar que, DiMaggio e Powell (1983) tratam tal similaridade a partir do conceito de isomorfismo. O principal argumento é de que a tentativa dos atores racionais em transformar as organizações, provoca um efeito contrário, causando um impacto isomórfico.

O isomorfismo sugere que características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade cada vez maior com características do ambiente. Para Meyer e Rowan

(1977), estes podem ser de dois tipos, o competitivo e o institucional. O competitivo denota uma racionalidade sistêmica que enfatiza a competição de mercado, a mudança de nicho e medidas de ajustamento. Já o isomorfismo institucional é caracterizado como a forma para se entender a vida organizacional moderna, tendo em vista que as organizações competem pelo poder político, legitimação institucional, ajustamento social e econômico além dos recursos e consumidores. Esse tipo explica parte do processo de burocracia. Dessa forma as organizações tornam-se mais homogêneas, no seu campo.

Por sua vez, Meyer e Rowan (1977) explicam que há três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, o coercitivo, o mimético e o normativo. O isomorfismo coercitivo é caracterizado pelos resultados de pressões formais e informais de organizações mais fortes sobre as mais fracas que são dependentes, além das próprias características da sociedade em que a organização está inserida. A existência do ambiente legal, também é fator relevante neste mecanismo já que afeta aspectos de comportamento, além de influenciar também a estrutura das organizações.

Quanto ao isomorfismo mimético é adotado em ambientes de incerteza, levando as organizações a mirar e reproduzir-se em outras, podendo ser comparado ao benchmarking. Ocorre um processo de identificação de organização reconhecida como modelo tendo em vista suas práticas organizacionais. A exemplo de organizações novas que têm como referência aquelas com mais tempo de mercado e de experiência.

O terceiro mecanismo, o normativo, é caracterizado pela forma de interpretação comum diante de problemas apresentados na vida organizacional, principalmente, pela profissionalização. Quando os indivíduos têm a mesma ocupação mesmo que em instituições distintas compartilham normas e conhecimentos. Esse é um tipo de pressão normativa que representa a tendência isomórfica das organizações. Mediante os mecanismos apresentados observa-se que a premissa é de que as organizações semelhantes são mais legítimas, mais respeitadas, mais reconhecidas, entretanto, isto não assegura que são mais eficazes. Os autores ainda indicam que há meios de prever quais campos organizacionais serão mais homogêneos em estrutura, processo e comportamento.

A partir das análises de Meyer e Rowan (1977), entendeu-se que as pressões de isomorfismo coercitivo sofridas pelas organizações públicas, influenciam os processos de administração. Estão no centro desta questão, as demandas institucionais de coordenação e controle, que são influenciadas por disputas de poder, da natureza política e das pressões da sociedade. Também nesta vertente, as práticas provenientes da Nova Gestão Pública (NGP) trouxeram para este debate as questões de desempenho da máquina pública, que também são traduzidas por pressões e acompanhamento por parte da sociedade em que está inserida.

Oliver (1991) discutiu a adequação entre as diferentes respostas ao meio-ambiente, proveniente das ênfases entre aqueles que aplicam regras institucionais e os que controlam os recursos escassos. Ponderou como as organizações a partir de interesses particulares, decidem como lidar com os enfrentamentos e que o ambiente de alguma forma, revela esta posição e discute as razões deste comportamento. Propõe então, as respostas estratégicas das organizações aos processos institucionais. Com base em Oliver (1991), formulou-se a seguinte proposição

Proposição 1. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação altera as respostas estratégicas das organizações públicas e o estilo brasileiro de administrar, a **aquiescência**, considerada como a primeira resposta estratégica (Oliver, 1991, p.152), pode incluir as táticas de hábito, imitação ou a conformidade. Esta estratégia indica uma proposta

organizacional de manutenção de padrões isomórficos, de forma a garantir a similaridade por meio da imitação, permanecendo desta forma, invisível no ambiente em que está inserida. **O compromisso** é a segunda resposta estratégica, com táticas de equilíbrio, e pacificação e barganha.

Esta resposta indica uma tentativa de equilíbrio entre as demandas, nivelamento de expectativas e pela negociação com *stakeholders*. Desta forma, formulou-se a seguinte proposição:

Proposição 2. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação altera as respostas estratégicas de aquiescência e impunidade nas organizações públicas, em relação ao paternalismo.

A **evitação ou esquivança** como terceira resposta estratégica, comporta táticas de conciliação, amortecimento e escape. O afrouxamento de laços institucionais é o centro desta estratégia de resposta institucional, conforme descrito por Oliver (1991), que pode inclusive implicar na alteração de objetivos ou mudança de do mínimos destas organizações, com o propósito de desvencilhar-se de incômodos. A pressão por tratativas evasivas (evasão) é detalhada pela autora como um processo em que as organizações buscam evitar demonstrar padrões não-conformes. Desta forma, evadindo-se de cumprimento das regras, buscando responder às pressões. Formulou-se então a proposição a seguir:

Proposição 3. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação promovem o aumento de **respostas estratégicas de evitação (esquivança) nas organizações** públicas no Brasil devido as modificações nas relações de poder.

Continuando a discussão, a autora apresenta a quarta estratégia de resposta que é de **desafio**, com táticas de demissão, desafio e ataque. Esta resposta é mais veemente por congrega inclusive ataques às regras, procedimentos, padrões ou requerimentos, que estão no cerne das pressões institucionais. A quinta e última é a estratégia de **manipulação**, com táticas de cooptação, influência e controle, que buscam cunhar novos valores por meio do ingresso de constituintes ou mesmo pela dominação destes. Isto posto, formulou-se as seguintes proposições:

Proposição 4. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação reduz as **respostas estratégicas de desafio nas organizações** públicas no Brasil, porque modificam a postura de espectador dos liderados.

Proposição 5. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação influencia as **respostas estratégicas de manipulação** nas organizações públicas no Brasil, devido a redução do paternalismo

Com base em Oliver (1991, p.152), que afirmou ser a imitação consistente com o conceito de isomorfismo mimético, compreende-se que as respostas das instituições públicas podem ser influenciadas na forma de gerenciar. Nesta perspectiva, na busca pelo aumento de sua legitimidade, estabilidade, lógica da boa-fé e por meio do aparato institucional, estas instituições adotam critérios externos de valor, além da presença dos ritos cerimoniais identificados por Meyer e Rowan (1977), nas práticas administrativas de desempenho especialmente realçadas na NGP.

Na administração pública brasileira, não é incomum a mitigação deste processo, mesmo quando são claras as regras para aplicação de recursos em saúde, educação ou outras áreas, por meio da lei de responsabilidade fiscal ou da lei de acesso à informação. Neste sentido, a despeito das políticas de transparência adotadas pelos órgãos da administração pública, são recorrentes tentativas para acomodação de interesses destoantes da busca pelo bem-social (Trevisan et.al, 2003). O

desacoplamento institucional também é uma estratégia que foi discutida por Meyer e Rowan (1977) como forma de resposta a moderação dos interesses a serem apresentados à sociedade e, portanto, também sujeitos a influenciar a legitimidade da administração pública.

A corrupção contamina toda uma sociedade por meio dos hábitos, costumes e deteriora os serviços públicos de forma a prejudicar não somente a geração em que ocorre o fato, mas, há consequências para outras gerações. Sobretudo, os desvios de recursos públicos, por exemplo, têm consequências desastrosas como a interrupção da realização de serviços estritamente necessários, como saúde e educação (Trevisan et.al, 2003). As fraudes que assolam o Brasil são recorrentes em organizações públicas, com participação de empresas prestadoras de serviços, políticos, pessoa jurídica e pessoa física. Processos de licitação, por exemplo, que deveriam servir como instrumento de transparência para contratação de serviços, muitas vezes não possuem lisura, são ajustados conforme os interesses daqueles que utilizam do “jeitinho” e manipulação para burlar o processo.

Considerando as mudanças organizacionais e as estratégias de respostas, é relevante compreender o estilo brasileiro de administrar e sua relação com estes processos, mais especificamente na gestão pública. Os resultados do trabalho da justiça no Brasil foram evidenciados por Gomes, Guimarães e Souza (2016) como contribuição aos cidadãos tendo em vista que tiveram sua operação modernizada, melhoraram o acesso aos cidadãos e essas mudanças implicaram em melhorias na qualidade do serviço judicial. Sobretudo, essas consequências podem ser percebidas em outras esferas da gestão pública, já que os processos são mais acompanhados pela justiça, gestores tendem a ser mais cautelosos na fuga do cumprimento das regras. O papel de agente assumido pela justiça visa atender os interesses do principal, os cidadãos.

3 O ESTILO BRASILEIRO DE ADMINISTRAR

O estilo brasileiro de administrar tem como base o detalhamento de traços previstos no modelo de Prates e Barros (1977), que congregou nesta perspectiva não apenas os traços culturais típicos brasileiros, mas também aqueles que são procedentes de interação, o que consideraram “uma rede de causa e efeito (p.56). Este modelo é representado por quatro subsistemas, que são respectivamente o institucional (postura de expectador, formalismo e impunidade), o pessoal (lealdade pessoal e evitar conflito), o dos líderes e o dos liderados. O primeiro subsistema considera apenas os traços culturais “ao nível da rua”, enquanto o segundo, o pessoal, considera traços do aspecto “da casa”. O terceiro subsistema, o dos líderes é representado pelos que detêm o poder enquanto o quarto subsistema, o dos liderados, está subordinado ao poder. Em conjunto, os quatro subsistemas formam o que os autores consideram como “sistema de ação cultural brasileiro” (p.59).

É importante destacar que a flexibilidade é uma característica comum à interseção entre liderados, interligando os elementos “postura de expectador” e “evitar conflitos”. Isto também é recorrente na interseção dos líderes, nos elementos “concentração de poder” e “personalismo”, por meio do paternalismo.



Figura 1. Sistema de ação cultural brasileiro, Prates e Barros (2007).

O subsistema institucional compreende a concentração do poder, descrita como uma característica, tipificada na dualidade da relação entre hierarquia e submissão pelos autores, enraizada em supostos direitos que são assumidos pelo cidadão (p.59). Para explicar a postura de expectador, utiliza-se da caracterização do mutismo, que analisa como traço cultural brasileiro “falta de teor crítico”, além da baixa consciência crítica. Isto, portanto, revela um caráter cultural importante. Também são ressaltadas como pontos que caracterizam a postura de expectador dos liderados, que tornam-se dependentes e com baixa autonomia, provocando a transferência de responsabilidade e a realização por autodeterminação.

O personalismo é especificado como qualificação, proveniente não apenas das redes de relações dos líderes, mas também de seu discurso apurado independentemente de estar fundamentado em especialização. O tratamento diferenciado àqueles indivíduos cujas relações pessoais são mais próximas tende a ser mais favorecidas, nutrindo o paternalismo.

Os aspectos culturais do país, Da Mata (1986) reconhece que a brasilidade é um estilo, uma maneira específica de construir uma realidade e podem ser herança da miscigenação cultural entre portugueses, africanos e indígenas. Freitas (2007) apresentou cinco traços brasileiros que influenciam na cultura organizacional e que corrobora com o já exposto por Prates e Barros (2007).

O primeiro traço é a hierarquia que indica a centralização de poder dentro dos grupos sociais. Isso implica que poderá haver o distanciamento nas relações entre os diferentes grupos que é comumente exemplificado pelo ditado “manda quem pode, obedece quem tem juízo”. O outro traço que é o personalismo, é construído pela premissa de que a sociedade é baseada em relações pessoais e que há uma busca de proximidade nas relações para atender os interesses do indivíduo. Neste traço é presente o aspecto paternalista no que tange ao domínio econômico e moral.

Um terceiro traço é o sensualismo, que contempla o gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais. Já a malandragem, o conhecido jeitinho brasileiro, é conceituada como a flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social. Como complemento, o estilo aventureiro é um traço cultural que indica que o brasileiro é sonhador do que disciplinado, com uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico (Freitas, 2007).

Nesta perspectiva os traços culturais brasileiros discutidos neste ensaio, podem apresentar aspectos diferenciados, tendo em vista a repercussão social dos instrumentos jurídicos de delação e

seus efeitos na gestão pública brasileira. A exemplo da característica do paternalismo, pode-se inferir que trouxe alterações no comportamento de líderes e liderados. Isto porque a repercussão inclusive internacional dos resultados da atuação jurídica do ministério público e outros órgãos, podem inibir o paternalismo que é uma característica que potencializa a impunidade (Prates & Barros, 1997; Freitas, 2007).

O'Toole (1999) analisou as implicações do contexto estrutural, por meio da modelagem do impacto na gestão pública, discutindo a interferência de variáveis como as redes, hierarquia e gestão. Isto implica na identificação da importância do contexto para os resultados obtidos pela gestão, mas também, ratifica que parte é explicada pela pressão das redes e também da hierarquia.

4 A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO *STAKEHOLDERS*

A teoria dos *stakeholders* indica a participação de partes interessadas nas tomadas de decisões. Mediante essas contribuições, observa-se que o judiciário em suas várias instâncias vem buscando cumprir sua função de superar a impunidade aqui retratada pela corrupção que assola muitas organizações públicas.

A abordagem de Freeman e Reed (1983) sobre a teoria dos *stakeholders* resgata a mudança de paradigma da visão de que o propósito da organização, que anteriormente era retratada como o objetivo de servir aos acionistas, para a visão de que sua missão é servir a sociedade. Essa última incute a ideia de que o senso de moralidade deve ser estimulado pelos gestores aos seus subordinados.

A evolução do conceito de *stakeholders* é retratada por Freeman e Reed (1983) ao mencionar que o seu papel foi entendido como fator importante para resolução de problemas sociais com base no proposto por Ackoff (1974). Assim, a participação ativa na organização pode auxiliar no processo de tomada de decisão tendo em vista que seria como “guarda-chuva” para a administração estratégica (Dill, 1975). Já com um conceito mais amplo Freeman e Reed (1983, p.91) apresentam que é “qualquer grupo ou indivíduo identificável que possa afetar o alcance dos objetivos organizacionais ou que seja, afetado pelas realizações dos objetivos organizacionais”.

Sobretudo, é fundamental mapear os *stakeholders* da organização, principalmente, para conhecer aqueles grupos que são adversários e que de alguma forma, podem interferir no alcance dos resultados da organização. Essa análise pode ser mediada pelo entendimento das dimensões “*stake*” (interesse) que contemplam interesse de equidade, econômico e influenciador e, a dimensão de “poder” que considera o poder formal dos acionistas, o poder econômico dos clientes ou poder político (Freeman & Reed, 1983).

Essas dimensões caracterizam o papel dos stakeholders quanto as respostas (Oliver, 1991) ao ambiente organizacional para superar os problemas ocasionados por grupos de interesses contrários aos objetivos (Freeman & Reed, 1983). Ao retratar os interesses conflituosos que afligem as organizações, observa-se que podem ocorrer internamente entre os próprios diretores ou, ataques externos contra os diretores em virtude de interesse divergentes. Isso implica que o gerenciamento dos stakeholders (Mitchell & Wood, 1997) deve extrapolar a postura de confrontação e adotar a perspectiva de identificação das dependências estabelecidas (Freeman & Reed, 1983) considerando, principalmente, o tipo de organização em questão e o seu ambiente bem como as demandas destes agentes.

Em congruência com a ideia de identificação das partes interessadas Mitchell e Wood (1997) apresentaram que os *stakeholders* podem ser identificados por possuírem um ou mais dos seguintes atributos: (1) o poder das partes interessadas para influenciar a empresa, (2) a legitimidade do relacionamento do stakeholders com a empresa, e (3) a urgência do pedido da parte interessada

sobre a empresa. São essas variáveis que definem o campo nessa teoria, considerando as entidades a quem os gerentes devem prestar atenção, bem como identificar os grupos que requerem atenção de gerenciamento (Mitchell & Wood, 1997).

Para Mitchell e Wood (1997) as pessoas, os grupos, os bairros, as organizações, as instituições, as sociedades e até mesmo o ambiente natural são geralmente considerados como participantes reais ou potenciais. Estes grupos podem ser considerados como entidades que compõem os *stakeholders*. Os autores fazem proposições que salientam a rele vância ou o destaque das partes interessadas, de tal forma que a relevância é alta, onde os três atributos das partes interessadas - poder, legitimação e urgência - são percebidos pelos gerentes para estar presentes.

Os grupos considerados como de “interesse” constitu em a reivindicação legítima sobre a organização (Freeman & Reed, 1983). Os credores for necem empréstimos e em contrapartida, esperam o cumprimento do pagamento dentro do prazo hábil. Os funcionários se dedicam e se comprometem fornecendo suas competências e, em troca querem remuneração adequada bem como condições de trabalho. Os clientes que são geradore s de receita intencionam o valor agregado. Os públicos em geral, como contribuintes, esperam que não haja prejuízo á qualidade de vida e que as regras não sejam violadas (Hill & JONES, 1992).

Para sintetizar a dependência da empresa sobre as partes interessadas para a sua sobrevivência, Mitchell & Wood (1997) recorreram apresentaram as definições de alguns autores de como os *stakeholders* exercem voz em relação à empresa (Starik, 1994); e mpresa e partes interessadas estão em relacionamento (Thompson et a l., 1991; Freeman, 1994; Wicks *et al.*, 1994); há uma dependência de poder em que stakeholder é o dominante (Freeman & Reed, 1983; Nasi, 1995); há também a abordagem de que a empresa possui poder sobre os *stakeholders* (Freeman & Reed; Carroll, 1993); a empresa e as partes interessadas estão em relação contratual (Cornell & Shapiro, 1987; Hill & Jones, 1992); O interessado tem uma reivindicação moral na empresa (Donaldson & Preston, 1995; Evan & Freeman, 1988); a legitimidade das partes interessadas (Clarkson, 1995).

A abordagem de *stakeholders* no setor público merece relevância e é oportuna sua discussão mediante a identificação e a quantidade d e atores que exercem influência, como fatores determinantes na gestão das organizações públicas (Donaldson & Preston, 1995). Nesta perspectiva Edelenbose Klijn (2006) alertaram que os governos têm explorado para o processo de tomada de decisão a interdependência dos atores públicos e privados, o que pode gerar o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Essa prática de tomada de decisão interativa é compreendida como uma governança de rede.

Gomes & Gomes (2010) desenvolveram um estudo comparativo entre Brasil e Inglaterra que explica como os gerentes do setor público brasileiro e inglês percebem a influência dos stakeholders. No tocante ao Brasil, gerentes do setor público identificaram cinco categorias de influência, diferente da Inglaterra que apresentou sete clusters. Mesmo com as especificidades, os dois países possuem muita similaridade entre os tipos de influência sobre o processo de tomada de decisão. Os cinco clusters identificados no Brasil foram a limitação, colaboração, orientação, legitimidade e inspeção, conforme consta na figura 2.

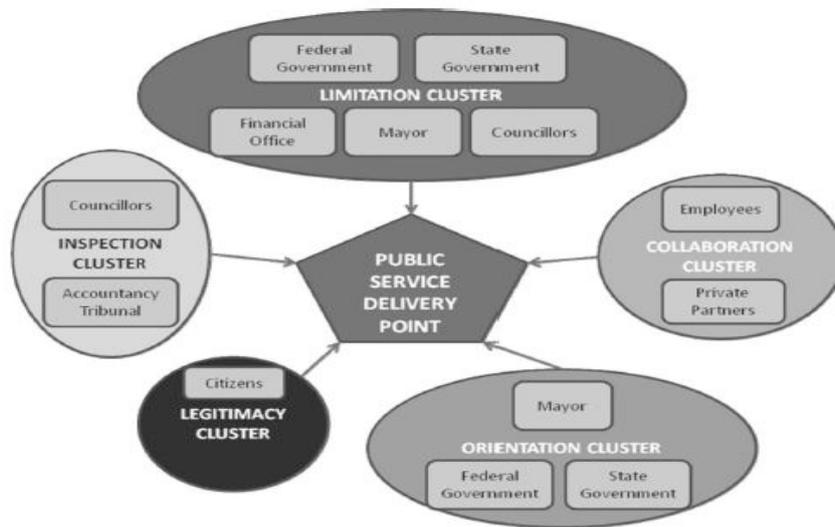


Figura 2. O Modelo de influência dos stakeholders do Governo Local Brasileiro
Fonte: Gomes (2010)

O cluster “limitação” é formado pelo governo federal, o estadual, o escritório financeiro, conselheiros e prefeitos. O estudo evidenciou que há um vínculo de dependência entre o governo local e os stakeholders. Essa relação possui característica da rede institucional e indica que os stakeholders são capazes de moldar o contexto em que a organização opera (Gomes & Gomes, 2009). Desta forma, o judiciário, considerado como *stakeholder* das organizações públicas brasileiras, influencia e pode atuar na mudança das respostas estratégicas das organizações de tal forma que, a postura de espectador dos liderados seja modificada e reduza a estratégia de aquiescência, evitação (ou esquivância) e manipulação conforme descrito nas proposições dois (2), três (3) e cinco (5) deste ensaio.

Quanto ao cluster de “colaboração”, (Gomes & Gomes, 2009) destacam os vários *stakeholders*, como funcionários e outros parceiros que influenciam o governo local para atingir os objetivos, entrega dos serviços bem como a tomada de decisões. Neste cenário, identificou relações simétricas como o caso da saúde, o escritório e funcionários com seus parceiros públicos. Já o cluster de “orientação”, foi formado pelo conselho da cidade, o estado e o governo federal, que também denota uma rede institucional e uma agenda de prestação de serviços.

Já o cluster de “legitimidade” contempla os cidadãos e a comunidade local e sua característica é o sistema democrático e eleitoral, sendo que a população elege os políticos e os delega o poder de tomada de decisão. O estudo em que estão constatou os cidadãos como clientes e com demandas para serem satisfeitas. O último cluster de “inspeção” formado por conselheiros e tribunal de contabilidade, possui a responsabilidade de fazer com que os gestores cumpram e façam cumprir as regras e regulamentos (Gomes & Gomes, 2009). Com base no exposto quanto aos clusters identificados neste estudo, sugere-se:

Proposição 6. O papel do judiciário no combate a corrupção é considerado como pressão institucional e sua atuação como cluster de inspeção reduz a impunidade porque modifica a resposta estratégica das organizações públicas e por consequência o sistema de ação cultural brasileiro .

Essa proposição também se baseia no fato de que o poder judiciário possui como uma de suas atribuições o acompanhamento, com controle efetivo da administração pública. Isso implica que pode haver um nível de transparência mais elevado quanto aos desvios ocorridos na gestão de tais instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste ensaio é indicar a propensão à mudança no estilo brasileiro de administrar das organizações públicas, como resposta às pressões institucionais provenientes das ações do judiciário no combate à corrupção. À luz da atuação do judiciário nas ações contra os crimes de corrupção, que têm repercutido no Brasil e no mundo, buscou-se elucidar que as respostas estratégicas das organizações podem estar sendo modificadas pela pressão institucional, resultando em uma tendência ao comportamento isomórfico que pode afetar o estilo brasileiro de administrar.

Nesta perspectiva, com base nas teorias institucionalistas e de stakeholders, este ensaio identificou que as respostas das organizações são alteradas mediante a influência do judiciário. Este viabiliza a participação dos stakeholders na mudança comportamental quanto a impunidade, de tal forma que transfigura o sistema de ação cultural brasileiro.

Desta forma, instrumentos jurídicos utilizados como denúncia dos cidadãos, podem indicar a redução da postura de espectador dos liderados. Assim, a atuação do judiciário proporciona acesso às informações para reduzir o grau de alienação e passividade dos clusters de colaboração e legitimação, que compreendem funcionários, parceiros e políticos eleitos pelo voto popular. Isto impacta diretamente no aspecto “evitação de conflito” do sistema de ação cultural brasileiro. A figura 3 ilustra o cenário de impunidade em que as organizações públicas estão inseridas e o papel do judiciário como *stakeholder* que influencia nas respostas estratégicas.

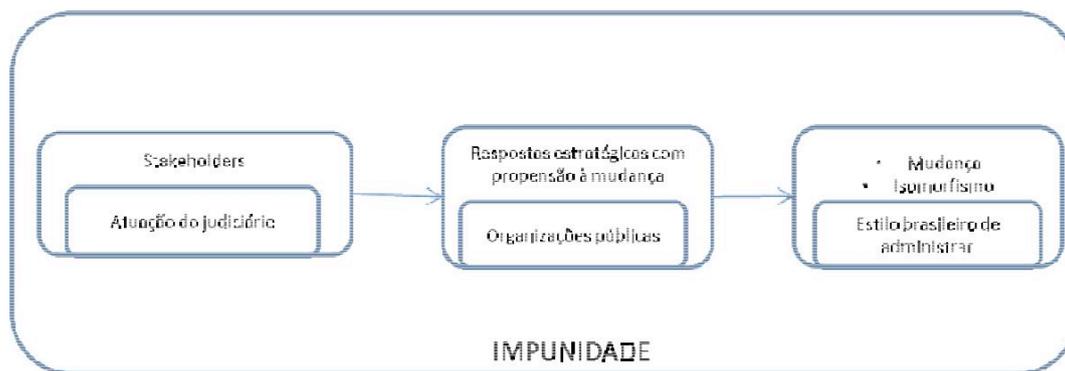


Figura 3. Atuação do judiciário e implicações no estilo brasileiro de administrar Fonte: elaborado pelas autoras.

Isto posto, a contribuição deste ensaio proporcionou uma reflexão sobre a necessidade de rever o sistema de ação cultural brasileiro, considerando a atuação do judiciário como *stakeholders* na intervenção dos casos de corrupção. Desta forma, as organizações públicas são pressionadas a prover respostas estratégicas compatíveis com normas e regras formais. E neste sentido, o isomorfismo sugere que características organizacionais são alteradas, de forma a tornarem-se compatíveis com as expectativas do ambiente em que estão inseridas. Infere-se que, o ambiente de impunidade retratado pelo estilo brasileiro de administrar (Prates & Barros, 2007), têm sofrido influências tendo em vista o papel do judiciário que repercute nas bases culturais brasileiras. Desta forma, o judiciário tem cumprido a missão de atuar no sentido de reduzir a impunidade bem como a corrupção, por isto apresenta-se a importância de reavaliação do modelo de Prates e Barros (2007).

Este ensaio, apesar de propor uma reflexão sobre as respostas estratégicas das organizações públicas brasileiras, limitou-se de forma mais específica a influência do judiciário na redução da impunidade e a repercussão no sistema de ação cultural brasileiro. Assim, uma análise mais detalhada destas relações, como por exemplo, estudos de casos, poderiam no futuro, contribuir para uma melhor compreensão deste fenômeno.

6 REFERÊNCIAS

- Carroll, A. B. (1993). *Business and society: Ethics and stakeholder management* (2nd ed.). Cincinnati: South-Western.
- Clarkson, M. B. E. 1995. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20: 92-117
- Cornell, B., & Shapiro, A. C. 1987. Corporate stakeholders and corporate finance. *Financial Management*, 16: 5-14.
- Dill, W.R. (1975) Public participation in corporate planning: strategic management in a Kibitzer's world . *Long Range planning*. p-57-63.
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol. 48, No. 2 pp. 147-160.
- Donaldson, T. & Preston, L. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *Academy of Management Review*, v 20, n 1, p. 65 a 91.
- Edelenbos, Jurian; Erik-Hans Klijn. (2006) Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3):417-446.
- Evan, W. M., & Freeman, R. E. 1988. A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism. In T. L. Beauchamp & N. Bowie (Eds.), *Ethical theory and business*. 75-84
- Freeman, E. R.; Reed, D. L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, v. 25, n.3, p. 88-106, 1983.

- Filgueiras, F.(2009) A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Revista Opinião Pública*, Campinas,15, n. 2, p. 386-421
- Freitas, Alexandre Borges de. (2007) Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: Motta, Fernando C. Prestes. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas.
- Gomes, R. C., & Gomes, L. d. O. M. (2009). Depicting the arena in which Brazilian local government authorities make decisions: What is the role of stakeholders? *International Journal of Public Sector Management*, 22(2), 76-90
- Gomes,Ricardo Corrêa; Gomes, Luciana de Oliveira Miranda. (2010). A Five-Sided Model of Stakeholder Influence. *Encontro de Administração Pública e Governança (EnANPG)*. Vitória/ES 28 a 30 de novembro.
- Gomes, Adalmir Oliveira; Guimaraes, Tomas Aquino; Souza, Eda Castro Lucas de.(2016) Judicial Work and Judges' Motivation: The Perceptions of Brazilian State Judges. *Law & Policy*, vol.38, nº 2, abril.
- Hill, C. W. L. and Jones, T. M. (1992), STAKEHOLDER-AGENCY THEORY. *Journal of Management Studies*, 29: 131–154. doi: 10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657
- Meyer. J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*.Vol. 83, No 2 , 340.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). “Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts.” *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Nasi, J. (1995).What is stakeholder thinking? A snapshot of a social theory of the firm. In J.Ndsi (Ed.), *Understanding stakeholder thinking*: 19-32. Helsinki: LSR-JulkaisutOy.
- Oliver, C. (1991) Strategic Responses to Institutional Process. *Academy of Management*, Vol. 16, number 1,p.145-179.
- O’Toole, L. & Meier Jr, K. (2015) Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*.Vol. 25, Issue 1, p.237-256.
- Prates, Marco Aurélio Spyer; Barros, Betania Tanure de. O Estilo Brasileiro de Administrar. In: Motta, Fernando C. Prestes. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 2007.
- Rose-Ackerman, S (1996) Democracy and the “Grand”Corruption. *International Social Science Journal*, 158, 3, 365-380
- Starik, M. (1994). Essay by Mark Starik. Pp. 89-95 of *The Toronto conference: Reflections on stakeholder theory*. *Business & Society*, 33: 82-131

Tanzi, V.(1998), Corruption Around the World Causes, Consequences, Scope, and Cures,IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4

Trevisan, Antoninho Marmo; Chozzotti, Antonio; Inhaez, João Alberto; Chozzotti, José; Verillo, Josmar. (2003) . O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Ateliê Editorial.

Thompson, J.K., Wartick, S. L., & Smith, H. L. (1991).Integrating corporate social performance and stakeholder management: Implications for a research agenda in small business. Research in Corporate Social Performance and Policy, 12: 207-230.

Wicks, A. C., Gilbert, D. R., Jr.,& Freeman, R. E. (1994). A feminist reinterpretation of the stakeholder concept. Business Ethics Quarterly, 4(4): 475-497.