



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE CULTURA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS

LUCINEIDE PEREIRA DE ARAUJO FEITOSA

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

LUFEITOSA@GMAIL.COM

RESUMO

A cultura das universidades federais brasileiras tem despertado o interesse de pesquisadores tendo em vista a possibilidade de repensar a esfera organizacional e discutir novas formas de gerir essas instituições públicas. Este artigo tem como objetivo apresentar um parâmetro entre o ambiente burocrático e gerencial das universidades federais brasileiras e sua cultura organizacional tendo como foco as teorias que versam sobre cultura. Acredita-se que a cultura organizacional dessas instituições é pautada pelo burocratismo, centralização das decisões e estruturas rígidas. Além disso, as universidades enfrentam dificuldades para atender as demandas sociais e governamentais, pois em virtude de instrumentos normativos e consecutivas reformas administrativas se vêm impelidas a adotar práticas gerenciais do setor privado, instituídas pelo Estado, em dissonância com suas peculiaridades, sua função social, objetivos e valores. A transformação de uma cultura perpassa a construção social, cujos projetos de mudança e intervenções devem considerar as demandas da sociedade e as particularidades das universidades de forma que venham a representar, de fato, a sociedade organizada. Nesse sentido é fundamental que o Estado apresente maior interesse em reavaliar aspectos estruturais e normativos, bem como, a valorização de seus servidores públicos.

Palavras-chave: gestão universitária, cultura, cultura organizacional, administração pública gerencial.

1. INTRODUÇÃO

A cultura organizacional ganhou notoriedade na literatura por ser capaz de oferecer alguns parâmetros para análise do comportamento das organizações. A reflexão sobre o tema permite lançar um novo olhar sobre as práticas administrativas, pois considera elementos subjetivos que permeiam o cotidiano organizacional.

A importância da compreensão desse constructo ocorre na medida em que a partir dele é possível repensar a esfera organizacional e discutir as novas formas de gestão pública impostas pela administração federal às universidades a luz de um possível realinhamento de suas atividades ao ambiente interno e externo, com vistas aos desdobramentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a implantação do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 do REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras e do Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal.

Dessa forma este artigo busca apresentar um parâmetro entre o ambiente burocrático e gerencial das universidades federais brasileiras e a cultura organizacional tendo como foco as teorias que versam sobre cultura. Para tanto o presente estudo primeiramente destacará a burocracia no âmbito público, a administração pública gerencial, as definições de universidade de acordo com a legislação vigente e as dimensões da cultura organizacional. Na segunda parte serão apresentados os conceitos de cultura organizacional sob duas perspectivas: como metáfora e como variável, bem como seus elementos. A análise e a discussão das intersecções serão tratadas na terceira parte e, por fim, serão emitidas algumas considerações finais.

2. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

2.1 A burocracia no âmbito público e a administração pública gerencial

O modelo burocrático Weberiano foi adotado no Brasil na década de 1930, como forma de reduzir o patrimonialismo, uma vez que lhe caberia o papel de “manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental [...] guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 2006, p. 175, 178).

Pensada inicialmente por Weber como forma de dominação, a burocracia é pautada no conhecimento técnico e na racionalidade, entendida como um instrumento capaz de garantir eficiência administrativa e caracterizado por rigorosos procedimentos de controle, forte hierarquia e centralização das decisões (CARVALHO, 2009).

As características acima descritas pressupõem impessoalidade com base em regras formais que induzem padronização e igualdade no tratamento de situações do cotidiano, bem como, define as relações de comando e subordinação a partir da distribuição de tarefas de acordo com os fins pretendidos (SARAIVA, 2002).

Segundo Saraiva (2002), a impessoalidade do modelo burocrático de gestão, implica na transformação de padrões descritivos de critérios, em relações de padrões prescritivos, impedindo a informalidade e a flexibilidade na prática gerencial, desconsiderando assim, o elemento humano. Para o autor, a rigidez promovida pela burocracia provocaria desajustes e conflitos entre o servidor e os usuários do serviço público, tendo em vista que os objetivos formais são incontestáveis.

Dessa forma, Saraiva (2002) acredita que a falta de uma dinâmica entre as pessoas orientadas apenas por normas no ambiente organizacional, gera no setor público, a acomodação de interesse entre os servidores e, conseqüentemente, sentimentos de desestímulo e de resistência a mudanças. O autor salienta ainda que a estabilidade, aliada à isonomia salarial e a falta de preocupação com os resultados, caracterizam a maior parte das organizações públicas.

As críticas ao modelo burocrático aplicado à administração pública brasileira se intensificaram na década de 1990, principalmente quanto à lentidão e incapacidade do Estado em acompanhar as mudanças econômicas e sociais ocorridas no país, fatores que contribuíram para aumentar as disfunções desse modelo de gestão (BRESSER PEREIRA, 1996, 1997).

Segundo Bresser Pereira (1996, 1997), o novo papel do Estado seria de facilitador da competitividade internacional que seria possível, mediante a melhoria dos seus sistemas de gestão para uma ação mais efetiva e eficiente em benefício da sociedade.

Dessa forma o Estado atenderia gradativamente, as necessidades de regulação quanto à prestação dos serviços aos seus cidadãos-clientes, por meio de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando a máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa (BRESSER PEREIRA, 1996, 1997).

Para dar consistência ao novo papel do Estado, o governo federal, implementou o *managerialism* (gerencialismo) na administração pública brasileira, por meio da criação em 1995 do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado que institui o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado consolidando assim o novo modelo de gestão pública: a administração pública gerencial (ABRUCIO, 2006).

Pimenta (1998) ressalta que o gerencialismo abriu espaço para o pensamento neoliberal que é pautado na intervenção mínima do Estado e na garantia apenas dos direitos de propriedade. Nesta perspectiva, o *managerialism* seria o modelo de gestão que, inspirado na iniciativa privada, utilizaria técnicas gerenciais na administração do setor público no intuito de atender as novas demandas da sociedade e a prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Segundo Pimenta (1998), o modelo gerencial aplicado à administração pública estaria pautado na desburocratização do processo decisório das organizações estatais, delegando competências e responsabilidades, num movimento de cima para baixo e em todos os níveis hierárquicos. Dessa forma caberia ao mercado coordenar a economia e, ao Estado, viabilizar projetos por meio de parcerias com a sociedade, mediante contratações temporárias (terceirização), descentralização das atividades e serviços públicos para organizações não governamentais, extinções de órgãos públicos, fusões e privatizações.

Entretanto, o autor acredita que o modelo liberal, assim como o socialismo burocrático não garante prosperidade econômica e justiça social. O autor acredita na combinação de forças do mercado, do Estado e da sociedade civil para cada contexto social, político e social específico, com vistas à articulação desses atores sociais na construção de um novo Estado (PIMENTA, 1998).

Por outro lado, Carvalho (2014) salienta que as transformações no papel do Estado não se tratam de simples modernização administrativa ou técnica, pois existem motivações políticas, econômicas, sociais que fazem parte de um cenário de reinvenção do sistema de gestão pública, cujo objetivo é atender as exigências econômicas impostas pela globalização, gerando maior competitividade entre os países, redução da dívida pública, além de garantir a legitimidade dos governos burocráticos e satisfazer as exigências do cidadão-cliente.

Dessa forma para Carvalho (2014) esse processo de reinvenção da gestão pública promove a introdução da lógica mercantil e gestonária na estrutura e na administração dos serviços públicos com implicações para a administração educacional pública brasileira,

submetendo esse setor às regras de mercado e estimulando a disputa por recursos públicos e privados.

Corroborando com esse ponto de vista, Schugurensky e Naidorf (2004) alertam que em muitas universidades, essas tendências foram acompanhadas por “uma crescente mercadorização do conhecimento, o declínio dos financiamentos federais e o concomitante aumento de financiamentos e contratos vinculados, uma intensificação do capitalismo acadêmico, e uma mudança gradual da autonomia para a heteronomia” (SCHUGURENSKY e NAIDORF, 2004, p. 997).

Diante do exposto se faz necessário pensar a respeito da dinâmica que envolve a implementação de instrumentos regulatórios e administrativos na gestão de universidades federais. É preciso considerar suas peculiaridades, a autonomia intelectual, administrativa e financeira de modo a assegurar a realização do fim maior da educação no Brasil que “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

2.2 As universidades federais brasileiras de acordo com a legislação vigente

De acordo com o artigo 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que tem dentre outras características a “produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional” (BRASIL, 1996).

Em relação às universidades mantidas pelo Poder Público, de acordo com artigo 54 da LDB, as universidades gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (BRASIL, 1996).

Ademais, os incisos I ao VII do parágrafo 1º do mesmo artigo, associado às atribuições asseguradas pelo artigo 53 ambos da LDB, descrevem as condições pelas quais as universidades garantem sua autonomia. Ainda de acordo com o artigo 56 da LDB, as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996).

Entretanto, a complexidade da gestão universitária começa a ser desenhada por meio da Reforma Universitária advinda da Lei nº 5.540/68, tendo em vista que a partir desse instrumento normativo, as universidades foram impelidas a modificar sua estrutura administrativa e acadêmica (OLIVEIRA; KAMIMURA; TADEUCCI, 2011).

Segundo Oliveira, Kamimura e Taudecci (2011) a lei em referência define que os processos decisórios nas universidades devem ocorrer por meio de órgãos colegiados, tendo como apoio regimentos e estatutos, passando as universidades federais a ter a seguinte estrutura organizacional: Conselho Universitário, Conselho de Curadores, Conselho Diretor, Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão e Reitoria.

No intuito de facilitar a análise do tema e para fins deste estudo, as universidades federais são compreendidas como organizações públicas submetidas às instâncias da administração pública superior vinculando-se a estas por meio da legislação vigente e pelo artigo 5 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1998a).

Esse ponto de vista tem apoio em Jaime Júnior (2006, p. 76), pois a organização não se resume apenas a organização empresarial, pelo contrário, trata-se de “uma categoria de

análise que atravessa as esferas do Estado, do mercado e da sociedade na medida em que está presente nas três dimensões e [...] acabam determinando o rumo não só dos indivíduos, mas, sobretudo da coletividade”.

Segundo Saraiva (2002) as universidades brasileiras ainda apresentam características do modelo burocrático weberiano, entretanto, são autarquias especiais da administração indireta. Assim estão vinculadas à administração pública gerencial devido a sua natureza, bem como, inseridas nesse contexto por meio do GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, instituído pelo Decreto 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, cujo objetivo é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País” (BRASIL, 2005).

Para Carvalho (2009) uma das principais implicações à gestão educacional com a adoção do modelo de administração gerencial é a ausência do Estado que deixa de ser investidor e mantenedor da instituição de ensino, ou seja, nega a própria responsabilidade em produzir e fornecer bens ou serviços e assume o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada. Dessa forma a autora pressupõe que o Estado:

“seja árbitro, não parte, pois sua intervenção consiste em redistribuir ou realocar recursos, em introduzir regras orientadoras das relações entre os prestadores públicos e privados, em avaliar previamente necessidades e recursos disponíveis, em definir antecipadamente metas e posteriormente monitorar sua realização. Separa-se, assim, a função de governar e a de executar” (CARVALHO, 2009, p. 1148).

Nesse sentido, Carvalho (2014, p. 30), o Estado está promovendo a substituição das “estratégias de regulação, centradas na produção normativa, pelo controle dos resultados, com o reforço da participação da comunidade e a criação de múltiplos dispositivos de avaliação e de controles indiretos”.

Dessa forma o Estado, por meio do novo modelo de gestão pública, impõe sobre as universidades e demais instituições de ensino “um aumento das competências (elaboração de projetos pedagógicos, criação de conselhos escolares) e das responsabilidades dos estabelecimentos de ensino (instauração de mecanismos de avaliação, controle e prestação de contas)” (CARVALHO, 2014, p. 47).

A estrutura organizacional das universidades descritas anteriormente se mantém até os dias atuais e, associada à implementação do REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) por meio do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, torna a gestão das universidades ainda mais complexa.

O REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras é parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) que reconhece o papel estratégico das universidades, especialmente aquelas do setor público para o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2007) e tem como objetivo:

“dotar as universidades federais das condições necessárias para que possam expandir as vagas no ensino superior e reduzir a evasão dos alunos, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes. Igualmente, ressalta a importância de propiciar a mobilização estudantil e a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil” (ARAUJO e PINHEIRO, 2010, p. 659).

Por outro lado o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 “institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990” (BRASIL, 2006).

Nesse sentido “todas essas mudanças ocorridas no ensino superior, bem como sua singularidade, vieram estabelecer um modelo organizacional que privilegiou a estrutura formada por departamentos, colegiados de cursos, normas de funcionamento e os regimentos gerais” acentuando as singularidades da gestão universitária (OLIVEIRA; KAMIMURA; TADEUCCI, 2011, p. 9).

Considerando as reformas administrativas citadas anteriormente, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e a estrutura organizacional das universidades, estas podem ser entendidas como uma das instituições mais complexas da sociedade atual para se administrar.

Parece que o alto nível de exigência para atendimento das demandas governamentais, das estruturas internas, anseios da sociedade e até dos interesses capitalistas, dado que fornecem mão de obra para o mercado de trabalho, muda consideravelmente as práticas acadêmicas, administrativas e jurídicas dessas entidades e interferem diretamente no cotidiano universitário.

2.3 As dimensões da cultura organizacional

O tema cultura organizacional, segundo Freitas (1991) é fonte de debates nas organizações desde o início do século XX, ganhando relevância no campo dos estudos organizacionais a partir de 1983 quando passou a orientar grande número de produções acadêmicas e alcançou popularidade na mídia.

Para Freitas (1991), o aumento do interesse pela cultura das organizações teria ocorrido em função do declínio da produtividade na indústria automobilística americana e, ganho de competitividade pelos japoneses, embasados em aspectos culturais como homogeneidade, visão holística e ênfase no coletivo.

Entretanto para Freitas (2010) alguns autores como Matts Alvesson acreditam que fatores puramente econômicos não explicariam o interesse por temas culturais e simbólicos nas organizações, mas promoveria quebra de padrões culturais reconhecidos como uniformes e coesos.

Dessa forma “a cultura organizacional surgiria, pois, como um contra-ataque aos problemas da designação social, oferecendo uma solução atrativa que enfatiza idéias comuns, formas de pensar, valores e comportamentos aceitáveis” (Freitas, 2010, p. 9).

Os estudos sobre cultura organizacional tomaram por empréstimo alguns conceitos da perspectiva antropológica e no entendimento de Cuche (2002) o surgimento social do termo cultura está ligado ao ato de cultivar a terra, no século XVI, associado a evolução, a educação e a razão, no século XVIII chegando ao século XX com concepções particularista e universalista que embasam o conceito de cultura nas ciências sociais.

Na visão de Geertz (1989, p. 4) a cultura pode ser definida como “uma ciência interpretativa à procura dos significados que estão impregnados nas teias entrelaçadas entre os indivíduos”. Assim o homem só é capaz de viver em um mundo que para ele faça sentido e a cultura é lugar para essa produção de sentidos, baseados na interpretação de acontecimentos diários e por meio delas construir suas estruturas significativas, finalmente produzindo sentido.

O antropólogo brasileiro Laraia (2001) acredita que o homem é fruto de sua visão de mundo, construída por meio de apropriações de ordem moral e de valor, pelos diferentes comportamentos sociais e posturas corporais que deixa uma herança cultural.

Depreende-se que há um entendimento de que a cultura é construída pelo homem a partir de suas relações sociais, visão de mundo e modos de agir que se perpetuam no tempo e

implicam a construção social da realidade que é compartilhada entre seus membros e inserida também no contexto organizacional, porém, os estudos organizacionais as abordagens sobre cultura organizacional estão permeadas por divergências.

Linda Smircich (1983) acredita que a partir dos pressupostos que os pesquisadores carregam sobre o homem, sobre o que é cultura e sobre o que é organização, a cultura organizacional pode ser compreendida sob duas perspectivas: a) como uma metáfora ou algo que a organização é; b) como uma variável ou algo que a organização tem.

A seguir são destacados os conceitos de cultura mais citados na literatura que envolvem abordagens como metáfora ou variável são:

- “Cultura é o que a empresa é? Ou cultura é o que a empresa tem?” (SMIRCICH,1983, p.339).
- “Cultura organizacional é a programação coletiva da mente que distingue os membros de uma organização dos de outras.” (HOFSTEDE, 1991, p. 210).
- “Uma definição de cultura não estaria completa se não levasse em conta as significações ocorridas no âmago das práticas. Assim, uma definição rigorosa de cultura deveria articular de maneira dialética contextos de interação social, práticas dos atores e significações das ações.” (DUPUIS, 1996, p.243).
- “Cultura é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas.” (SCHEIN, 2004, p.17).
- “Cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente.” (AKTOUF, 1994, p.42).
- “Quando consideramos as organizações como culturas, vemos-las como minissociedades, com seus valores, rituais, ideologias e crenças próprias [...] a metáfora ajuda a repensar quase todos os aspectos do funcionamento corporativo, inclusive a estratégia, a estrutura e a natureza da liderança e da administração.” (MORGAN, 2006, p. 136).

Para Smircich (1983) a organização é um organismo adaptativo que existe por meio de processos de trocas com o ambiente e também um sistema de conhecimento que se mantém sobre uma rede de significados subjetivos que seus membros compartilham, garantindo assim, o seu funcionamento. Nesse sentido Pires e Macedo (2006) asseguram que

“a cultura é um dos pontos-chave na compreensão das ações humanas, funcionando como um padrão coletivo que identifica os grupos, suas maneiras de perceber, pensar, sentir e agir. Assim, mais do que um conjunto de regras, de hábitos e de artefatos, cultura significa construção de significados partilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social (PIRES e MACEDO, 2006, p. 83).

Dessa forma entende-se que as organizações são realidades sociais construídas de maneira compartilhada coadunando-se com o pensamento de Morgan (2006) que observa:

“a estrutura organizacional, as regras, diretrizes, metas, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados desempenham uma função interpretativa semelhante, pois agem como ponto de referência

primários para a maneira como as pessoas vêm e interpretam os contextos em que trabalham” (MORGAN, 2006, p. 166).

Para Morgan (2006), as organizações estão inseridas em espaços culturais e sociais que determinam a forma como são administradas, por isso, sofrem influência do ambiente cultural no qual está inserida. Além disso, as organizações visam atingir determinados fins, mas depende da interação das pessoas para defini-los e atingi-los efetivamente.

Adicionalmente para Freitas (2010) outra forma de avaliar a cultura organizacional ocorre por meio dos elementos que a organização fornece aos seus membros para que possam interpretá-la. A descrição dos elementos da cultura organizacional, como funcionam e as possíveis mudanças comportamentais que provocam os tornam mais concretos e identificáveis. São eles:

- valores – aquilo que é importante para o sucesso da organização e direciona o comportamento organizacional cotidiano, elevam o comprometimento, a autoconfiança, a ética e coadunam todos os objetivos;
- crenças – o que é tido como verdade na organização não é questionável ou discutível; pressupostos – visões de mundo, mapas cognitivos, hipóteses sobre a realidade que servem de parâmetro na resolução de problemas;
- ritos, rituais e cerimônias – atividades planejadas que manifestam o lado concreto da cultura organizacional (se não planejados ou aplicados corretamente podem reforçar estratégias individuais, legitimar comportamentos mercenários ou predadores);
- sagas e heróis – narrativas heróicas ou épicas que enaltecem o caminho percorrido pela organização enfatizando os obstáculos vencidos, despertando admiração, orgulho e identificação de seus membros;
- estórias – narrativas construídas a partir de eventos reais que retratam a organização, reforçam comportamentos enfatizando como esses devem se ajustar ao ambiente desejado pela organização;
- tabus – maus comportamentos organizacionais que são escondidos e silenciados o máximo possível e por fim,
- normas – procedimentos e comportamentos padrões, sancionados pelo grupo e repassados por meio dos outros elementos culturais.

Numa perspectiva pós-moderna de cultura organizacional, Martin e Frost (2001) acreditam que a cultura nas organizações deve ser analisada sob três dimensões: integrativa, diferenciada e fragmentada. Na perspectiva integrativa a organização como um todo, possui a mesma cultura. Na dimensão diferenciada o foco consiste nas diferenças existentes entre os vários grupos que compõem a organização e por fim, na perspectiva fragmentada, a cultura organizacional é constituída por valores compartilhados, temporariamente, pelos membros que atuam na organização.

Esta abordagem pós-moderna de cultura organizacional pode ser compreendida como um instrumento de análise cultural, pois considera a cultura organizacional a partir de diversos atores e grupos de atores, que possuem sentidos e interesses diferentes sobre os mesmos elementos da organização (SILVA e FADUL, 2010). Assim “na medida em que os valores nem sempre são completamente compartilhados dentro de uma organização, mais difícil se torna o controle destes significados” (SILVA e FADUL, 2009, p. 8).

Em termos teóricos as perspectivas funcionalistas enxergam a cultura como uma variável, manipulável e única pela e para toda a organização autores Hofstede (1991) e Schein (2004) compartilham dessa visão. A abordagem não funcionalista pensa a cultura como uma

metáfora da organização, não manipulável, não é única para toda a organização e faz parte do imaginário coletivo, sem necessariamente constituir uma estrutura fechada na organização. São adeptos dessa vertente Aktouf (1994), Dupuis (1996), Martin e Frost (2001), Morgan (2006) e Smircich (1983).

Partindo da ideia de que as organizações são compostas também por pessoas que nela inserem elementos como valores, crenças, subjetividades que permeiam a mente humana, impregnando as relações sociais que essas mantêm no seu ambiente de trabalho e no contexto na qual está inserida, pode-se entender as organizações como metáforas de si mesmas.

2.4 Algumas considerações sobre cultura brasileira

De acordo com a literatura Hofsted (1991) realizou um estudo com funcionários da IBM espalhados em suas filiais pelo mundo para “identificar diferenças nos sistemas nacionais de valores” e a partir dos resultados caracterizou as culturas nacionais sob quatro dimensões: “distância do poder, coletivismo, versus individualismo, feminilidade versus masculinidade, aversão à incerteza e orientação para curto ou longo prazo” (HOFSTED, 1991, p. 13).

O Brasil foi apontado como uma cultura com tendência a relações de dependência, extremamente crítica em relação as instância de poder, aversão a incerteza, comportamento orientado para longo prazo, padrão cultural coletivista e características femininas. (ALCADIPANI; CRUBELLATE, 2003, p. 68).

Entretanto, a cultura brasileira foi analisada por outros autores, nacionais, como por exemplo Barros e Prates (1996) que com base em Hofsted (1991) dissertaram sobre o estilo brasileiro de administrar e o caracterizam como único e original composta por quatro subsistemas: institucional (ou formal), pessoal (ou informal), líderes e liderados, calcados no formalismo, na flexibilidade, na lealdade às pessoas e no paternalismo. A impunidade garantiria o funcionamento de todo o sistema e possíveis alterações desse modelo passariam pela mudança ou ruptura de tais aspectos.

Por outro lado com vistas à reflexão sobre a cultura organizacional brasileira, segundo Alcadipani e Crubellate (2003) os teóricos Aidar, Brizola, Prestes Motta e Wood Jr. em 1995 realizaram um ensaio sobre a formação da cultura nacional e sua relação com valores e padrões de comportamento encontrados em nossas organizações.

Alcadipani e Crubellate (2003, p. 68) concluíram que “o sistema social brasileiro é dividido e equilibrado por entidades e instâncias criadas em nossa peculiaridade e que acabam por tornar o convívio com paradoxos suportável, ao mesmo tempo em que dificultam transformações mais profundas, Constataram também, que a pluralidade é um dos aspectos essenciais da cultura brasileira e do universo das organizações locais”.

Prestes Motta (1997) ao estudar sobre a formação cultural brasileira concluiu que nosso país é cheio de contrastes, com uma cultura heterogênea e muito complexa. Por sua vez Borges de Freitas (1997) em seu estudo identificou os traços nacionais pensando em uma análise organizacional seriam: a hierarquia, o personalismo, a malandragem, o sensualismo e o espírito aventureiro.

Em virtude do fenômeno da globalização, Carbone (2000) aponta como traços que poderiam dificultar possíveis mudanças na cultura de organizações públicas o burocratismo, autoritarismo, paternalismo, aversão aos empreendedores, oportunismo e reformismo.

Finalmente Prestes Motta e Alcadipani (1999) relatam que no Brasil os interesses pessoais são privilegiados em detrimento dos interesses da sociedade, fato que provoca falta de coesão na vida social brasileira, onde o jeitinho brasileiro é a forma genuína de conquistar objetivos desconsiderando as leis, normas, regras, não é incentivado por ganhos materiais,

quem o concede faz reflexão sobre a justiça das leis e normas, consideradas inadequadas e impostas e se configura como uma forma de controle social, construído socialmente.

Em relação as organizações públicas quem pratica o jeitinho (solicitante e concedente) compete com o Estado na medida em que burlam e avaliam (antes de burlar) as normas. Além disso, competem entre si pelo poder, pela autoridade formal, pela liderança ou por relações sociais (PRESTES MOTTA; ALCADIPANI, 1999).

Depreende-se que as universidades federais brasileiras têm um grande desafio pela frente, pois como organizações públicas, ainda estão mergulhadas na administração burocrática fortemente criticada por suas disfunções. Acredita-se que estas instituições precisam se tornar mais eficientes no que tange a própria gestão e ágeis na condução de seus processos internos, tendo em vista um melhor atendimento das demandas da sociedade e as transformações requeridas por instrumentos legais instituídos pela administração gerencial.

3. ANÁLISE E A DISCUSSÃO DAS INTERSECÇÕES TEÓRICAS

Nota-se que as universidades públicas federais assim como as demais organizações públicas são sistemas complexos tendo em vista que reúne elementos do modelo burocrático weberiano para o seu funcionamento, ou seja, ainda é administrada por regulamentos e normas comum a qualquer organização pública não sendo consideradas suas especificidades. Além disso, a burocracia excessiva dificulta o andamento das boas práticas gerenciais e de relacionamento interpessoal, marcados pela centralização na tomada de decisões e intensas relações de poder. Essa perspectiva se coaduna com a visão de Hofstede (1991) e Schein (2004) sobre cultura organizacional.

Em contra partida a administração gerencial aumenta o grau de complexidade da gestão dessas organizações, pois suas premissas são de combate a esse modelo. Através da adoção de técnicas empresariais, o Estado pretende garantir a modernização, a melhoria da qualidade, maior eficiência, transparência, eficácia, flexibilidade dessas organizações, porém não consideram suas peculiaridades quanto instituição de ensino que ainda apresentam características de “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras” (PIRES e MACEDO, 2006, p. 92).

De acordo com Oliveira, Kamimura e Taudecci (2011) as universidades, em função das diversidades de objetivos e dos tipos de servidores que nela atuam, desenvolveram um estilo próprio de estrutura também baseados no tripé: ensino, pesquisa e extensão. Assim o espaço universitário está permeado de ambivalência e diversidade de objetivos, o que sugere uma análise particular e apurada.

A implementação de reformas administrativas impostas pela administração superior como a Reforma Universitária advinda da Lei n. 5.540/68, a adesão ao Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 do REUNI - Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras e Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, implicam uma intensa mobilização de servidores públicos, recursos tecnológicos, condições de trabalho, compromisso, iniciativa características ainda em construção tanto nessas organizações quanto no próprio Estado que ainda vive essa ambigüidade.

Dessa forma a cultura organizacional das universidades federais se apresenta de acordo com Martin e Frost (2001) como integrativa, pois ora são integradas se configurando uma variável manipulável pelo modelo burocrático e perpetuada pelo Estado, gestores e membros da organização, onde todos compartilham dos mesmos valores e se mantenham unidos.

Na perspectiva da diferenciação, são enfatizadas as diferenças entre os diversos grupos que fazem parte da organização, ou seja, aqueles servidores que permanecem desmotivados,

descompromissados e com fraco desempenho e aqueles que já aderiram a administração gerencial (PIRES; MACEDO, 2006).

Segundo a perspectiva da fragmentação, valores da administração burocrática e da administração gerencial são partilhados temporariamente pelos membros da organização, e a cultura passa a ser vista como um processo historicamente construído (PIRES, MACEDO, MARRA, MELO, 2006, 2005).

Acentuando esse processo de complexidade essas mudanças ocorridas na gestão superior, bem como sua singularidade, estabeleceram um modelo organizacional que privilegia a estrutura formada por departamentos, colegiados de cursos, e normas de funcionamento e os regimentos gerais. Segundo Oliveira, Kamimura e Taudecci (2011) desde os anos 70, são promovidas pesquisas no campo da administração universitária que sugerem modelos explicativos sobre as formas de governar uma instituição de ensino superior.

Toda a ambigüidade e complexidade descritas podem trazer a lembrança o modelo denominado “anarquia organizada” que parte da premissa da “inexistência de propósitos pré-definidos do comportamento humano na tomada de decisão. Assim os fatos que acontecem em situações de anarquia organizada não são marcados pela dedução, e partem do pressuposto de um comportamento administrativo não-proposital, em decorrência de duplicidades nas preferências, na participação e na tecnologia (SAMPAIO, 2003, p. 106).

Dessa forma, segundo Morin (2003) diante dos problemas complexos que a sociedade contemporânea enfrenta, apenas estudos que envolvam não apenas o conhecimento das disciplinas envolvidas na situação, mas também uma reflexão interna sobre essas próprias disciplinas associada a um conhecimento externo poderiam resultar em análises satisfatórias de tais complexidades “afinal, de que serviriam todos os saberes parciais senão para formar uma configuração que responda a nossas expectativas, nossos desejos, nossas interrogações cognitivas?” (MORIN, 2003, p. 116).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacando a importância de não cometer generalizações, pois este artigo não tem a pretensão de igualar todas as universidades federais brasileiras a mesma situação de complexidade até mesmo porque existem organizações públicas com ótima infra-estrutura, pessoal qualificado e estruturas administrativas adequadas ao seu funcionamento.

Retomando o objetivo deste artigo que buscou apresentar um parâmetro entre o ambiente burocrático e gerencial das universidades federais e a cultura organizacional tendo como foco as teorias que versam sobre cultura, acredita-se que foi alcançado na medida em que foi possível elencar várias teorias e compará-las com a literatura proposta.

As universidades federais brasileiras possuem uma estrutura organizacional complexa e com muitos níveis hierárquicos, induzindo ao paternalismo entre servidores de maior e menor escalão e a lógica de interesses políticos. Essas organizações burocráticas resistem a mudanças de procedimento e novas tecnologias. As possíveis interferências administrativas, políticas e relações de poder promovidas pelo Estado deficiente de pessoal e ainda patrimonialista corroboram para continuidade do modelo burocrático. Embora existam aspectos positivos desse modelo, sugere-se repensá-lo de forma a diminuir suas disfunções.

A cultura organizacional dessas instituições é pautada pelo burocratismo, centralização das decisões e estruturas rígidas e que não tem sido orientadas de forma adequada ao atendimento do cidadão sendo obrigadas por meio de reformas administrativas e decretos a adotar práticas do setor empresarial sem que o Estado leve em conta suas peculiaridades quanto universidades considerando seus objetivos e valores.

Os traços dessa cultura organizacional possivelmente influenciam nas relações de trabalho uma vez que igualam todos os servidores na mesma situação laboral, incitando a

centralização das decisões e desconsiderando o desenvolvimento profissional de alguns servidores mais dedicados a sua qualificação. Tais considerações são importantes, pois se relacionam com a definição de práticas internas e na formação de valores e crenças organizacionais continuidade dessa cultura organizacional.

É possível a continuidade de uma cultura, mas a transformação desta perpassa a construção social, cujos projetos de mudança e intervenções devem considerar as demandas da sociedade e as particularidades das universidades federais brasileiras de forma que venham a representar de fato a sociedade organizada. Esse contexto é possível na medida em que haja por parte do Estado o interesse em reavaliar aspectos estruturais e normativos, bem como a valorização de seus servidores, instituindo mecanismos para a continuidade dos projetos que atendem as demandas dessas universidades e da sociedade como um todo.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático (...). In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINIK, Peter (Orgs.). *Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AKTOUF, Omar. *O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas*. In: CHANLAT, Jean-François. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. São Paulo: Atlas, 1994

ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 2, Junho, 2003.

BARROS, B. T.; PRATES, M.A.S. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

BORGES DE FREITAS, A. Traços para uma análise organizacional. In: PRESTES MOTTA, F. e CALDAS, M. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394, de 20 de dez. 1996.

_____. Constituição Brasileira de 1988. 10 ed. Atualizada em 1998. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 1998a.

BRASIL. *Decreto nº 6.096*, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007a

BRASIL. *Decreto n. 5.707*, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Presidência da República, Brasília, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 7-41, jan./abr. 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista do Serviço Público*, v. 124, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

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

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 109, Dezembro, 2009.

_____. Reformas na administração educacional: Uma análise comparada entre Brasil e Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 27, n. 1, pp. 29-54, 2014.

CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. 2ª Ed. São Paulo: Edusc, 2002.

DUPUIS, J. Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J.F. (org). *O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas*. V.3. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, Maria E. de. *Cultura Organizacional. Evolução e crítica*. SP: Cengage Learning. Coleção Debates em Administração, 2010.

_____. Cultura organizacional: grandes temas em debate. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 31 (3): 73-82. Jul/Set, 1991.

GEERTZ, C. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Koogan, 1989.

HOFSTEDE, Geert; NEUIJEN, Bram; OHAYV, Denise Daval; SANDERS, Geerts. Measuring Organizational Culture: a Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly*, 35, p.286-316, 1990.

JAIME JÚNIOR, P. Um texto, múltiplas interpretações: antropologia hermenêutica e cultura organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. v. 42, n.4, p.72-83, out./dez. 2002.

LARAIA, Roque de B. *Cultura: um conceito antropológico*. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2001.

MARRA, Adriana Ventola; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. A prática social de gerentes universitários em uma instituição pública. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 9, n. 3, Set. 2005.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

OLIVEIRA, Rosana Augusta de; KAMIMURA, Quesia Postigo; TADEUCCI, Marilsa de Sá Rodrigues. Limites encontrados na gestão de uma universidade pública federal: o caso do campus universitário de Gurupi – UFT. In: VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. *Anais...*Rio de Janeiro. Agosto, 2011.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, Fevereiro. 2006.

PRESTES MOTTA, F. e ALCADIPANI, Jeitinho Brasileiro, Controle Social e Competição. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 39, n. 3. 1999.

PRESTES MOTTA, F. Cultura e organizações no Brasil. In: Prestes Motta, F. e Caldas, M. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

REIS ROSA, A.; TURETA, C.; BRITO, C. M. de. Cultura organizacional e cultura brasileira revisitadas: uma atualização hermenêutica do dilema brasileiro. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, Volume 4, Número 3, nov./dez. 2006.

SAMPAIO, Rosely Moraes. *Iniciativas e limites à modernização da gestão administrativa na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB*. Dissertação (Mestrado Profissional) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação Em Administração - Universidade Federal da Bahia, Salvador - Bahia, 2003.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba, v. 6, n. 1, Abril. 2002.

SCHEIN, E. *Organizational culture and leadership*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SILVA, L. P.; FADUL. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 4, art. 5, p. 651-669, 2010.

_____. Cultura Organizacional: Diversidade de Interpretações e Possibilidades de Estudo no Contexto das Organizações Públicas. In: Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração. *Anais...*São Paulo: ANPAD, 2009.

SCHUGURENSKY, Daniel; NAIDORF, Judith. Parceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: análise comparativa dos casos da Argentina e do Canadá. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, Outubro. 2004.

SMIRCICH, L. The Concepts of corporate culture. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, n. 3, p. 339-58, 1983.