

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

Lucas Pian Rodrigues
Luiz Henrique Odorizzi Lemos

**CULTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Um estudo multicase nos três níveis da República Federativa do Brasil**

Florianópolis
2017

Lucas Pian Rodrigues
Luiz Henrique Odorizzi Lemos

**CULTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Um estudo de caso nos três níveis da República Federativa do Brasil**

Trabalho de Curso apresentado à disciplina CAD 7305 como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Enfoque: Monográfico – Artigo

Área de concentração: Recursos Humanos e Gestão Pública

Orientador(a): Prof. Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis

2017

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina

A ficha catalográfica é confeccionada pela Biblioteca Central.

Tamanho: 7cm x 12 cm

Fonte: Times New Roman 9,5

Maiores informações em:

<http://www.bu.ufsc.br/design/Catalogacao.html>

Lucas Pian Rodrigues
Luiz Henrique Odorizzi Lemos

CULTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Um estudo de caso nos três níveis da República Federativa do Brasil

Este Trabalho de Curso foi julgado adequado e aprovado na sua forma final pela Coordenadoria Trabalho de Curso do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, XX de XXXXX de 20 .

Prof. Martin de La Martinière Petroll, Dr.
Coordenador de Trabalho de Curso

Avaliadores:

Profª. XXX, Dr.
Orientador
Universidade xxxx

Profª. XXX, Dra.
Avaliadora
Universidade xxxx

Prof. XXX, Dr.
Avaliador
Universidade xxxxxx

Aos nossos pais,
amigos e colegas,
pelos incentivos e
apoios constantes.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos imensamente aos nossos pais, por nos darem todas as condições para chegarmos até aqui, aos nossos colegas, companheiros da caminhada, e aos professores por todo o aprendizado e conhecimento que nos passaram.

Não existem países subdesenvolvidos. Existem países sub administrados.

(Peter Drucker, 1985)

RESUMO

O problema da eficiência nas organizações do setor público brasileiro é um assunto bastante discutido e sempre atual, apesar dos avanços da administração pública no Brasil ao longo dos anos e a inclusão da Eficiência como um de seus princípios constitucionais. Levando em conta a diferença de desempenho entre o setor privado e o setor público, e partindo da premissa de que a cultura organizacional difere nestes dois tipos de organização, esta pesquisa teve como objetivo investigar o impacto da cultura organizacional na eficiência das organizações do serviço público brasileiro. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa a qual baseou-se em entrevistas semiestruturadas com cinco gestores de diferentes organizações do setor público nos três níveis da União, e suas respostas foram analisadas de forma qualitativa. As principais referências teóricas utilizadas foram Costin (2011) sobre o modelo burocrático, Bresser Pereira (1996) sobre a nova gestão pública e Pires e Macêdo (2006) sobre a cultura organizacional nas organizações públicas. Foi possível identificar o forte impacto das características da burocracia na perpetuação de uma cultura organizacional no setor público que afeta negativamente a eficiência das organizações. Os resultados indicaram que a natureza da atividade que exerce e ao ambiente em que está inserida afetam a cultura de uma organização pública, enquanto que os diferentes níveis da União não causam nenhum efeito ou diferenciação perceptível.

Palavras-chave: Cultura Organizacional; Eficiência; Administração Pública.

ABSTRACT

The problem of efficiency in the organizations of the Brazilian public sector is a very discussed and always current subject, despite the advancements in public administration in Brazil throughout the years, and the inclusion of Efficiency amongst its principals. Considering the difference in performance between the public and private sectors, and working on the premise that the organizational culture differs in these two kinds of organizations, this research's objective was to investigate the impact of the organizational culture in the efficiency of the organizations of the Brazilian public service. With that in mind, semistructured interviews were carried out with five managers from different organizations of the public sector in the three levels of the Union, and their responses were analyzed qualitatively. For that, the theoretical references of Secchi about the bureaucratic model, of Bresser Pereira about the new public management and of Pires and Macêdo about the organizational culture in public organizations were considered. It was possible to verify the strong impact of the characteristics of bureaucracy in the perpetuation of an organizational culture in the public sector that negatively affects the efficiency in these organizations. It was also

evident that the type of activities performed and the environment in which it is inserted affects the culture in these organizations, while the different levels of the Union do not cause any visible effect or differentiation.

Keywords: Organizational Culture; Efficiency; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Organizações públicas apresentam inúmeras particularidades, uma das mais marcantes é sua cultura organizacional. No Brasil, essa realidade não é diferente e percebe-se claramente que as organizações do setor público apresentam cultura organizacional distinta daquela que comumente é encontrada em organizações privadas. Apesar de possuírem algumas características gerais em comum, advindas da forte influência dos próprios aspectos culturais brasileiros, as organizações do serviço público no Brasil possuem culturas diferenciadas quando comparadas ao ambiente corporativo das empresas, ao ponto em que, para um administrador que troca um ambiente público pelo privado – ou vice-versa – existe um forte impacto causado por esta mudança.

No entanto cabe ressaltar que as organizações públicas brasileiras não apresentam uma cultura organizacional uníssona, cada uma apresenta seus próprios padrões. Entretanto é possível perceber algumas características comuns oriundas da influência da cultura brasileira. As diferenças da cultura organizacional do setor público e do setor privado tornam inclusive mais difícil a transferência de gestores de um para o outro.

Essa forte diferença está pautada principalmente em uma busca mais assertiva em relação a objetivos voltados a produtividade, eficiência e resultados nas organizações privadas. Cavazotte, Moreno Jr. e Turano (2015) afirmam que existe uma cultura de aprendizagem contínua mais forte nas empresas privadas do que nas públicas, que é fruto da concorrência existente no setor privado em contraste com a exclusividade da prestação de serviços no setor público. O setor público, por sua vez, costuma ser mais reativo e ainda conta com uma forte influência das disfunções da burocracia. Merton (1949 apud SECCHI, 2009) aponta como algumas dessas disfunções a obediência acrítica às normas que leva ao desvirtuamento dos objetivos, a resistência às mudanças, e a negligência das necessidades individuais dos funcionários devido à impessoalidade levada ao pé da letra. Os serviços públicos, muitas vezes, acabam sendo prejudicados pelos efeitos negativos da burocracia e do comportamento dos servidores públicos.

No entanto, as organizações públicas no Brasil são muitas e diversas, dividindo-se entre três níveis federativos com diferentes atribuições e responsabilidades. Portanto, dependendo da região em que a organização está localizada, bem como de sua

abrangência municipal, estadual ou federal, sua vinculação a um dos três poderes, e a característica dos serviços prestados, sua cultura organizacional poderá se desenvolver de forma diferente.

Desta forma, esta pesquisa focou no estudo da cultura organizacional e sua influência na eficiência das organizações públicas brasileiras, buscando dados nos três níveis da Federação. A literatura da área com relação ao tema de cultura organizacional e eficiência na administração pública ainda não foi abordada da maneira proposta, justificando, assim, a importância do trabalho. A pesquisa foi desenvolvida principalmente no que concerne o entendimento e percepção dos administradores quanto a gestão de pessoas, que tem um caráter importante no setor de prestação de serviços.

Nesse sentido, o problema levantado pela pesquisa é a influência da cultura organizacional do setor público brasileiro sobre a eficiência. O artigo tem como objetivo geral investigar o impacto da cultura organizacional na eficiência das organizações do serviço público brasileiro. O trabalho apresenta também dois objetivos específicos: (a) analisar a influência da administração pública na cultura organizacional de organizações públicas; e (b) comparar a cultura organizacional entre os três níveis da federação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de administração pública abrange definições distintas. Conforme Costin (2011, p.27), uma definição operacional de administração pública inclui “o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu no momento histórico em consideração”. Braun e Mueller (2014, p.986), por sua vez, afirmam que a administração pública é “a gestão de serviços e de bens entregues à comunidade, de forma qualitativa para o bem comum segundo a orientação do direito, leis, normas e outros; e da moral”.

A administração pública no Brasil segue a estrutura de Estado federativo a qual separa o país nos âmbitos federal, estadual ou municipal, contudo seus princípios são os

mesmos nos três níveis de governo (COSTIN, 2011). Outro aspecto levantado pela autora é que a Constituição Federal do país estabelece que a administração pública de qualquer dos poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A administração pública pode ainda ser separada em administração pública direta e indireta (COSTIN, 2011).

A administração pública pode ainda ser diferenciada de acordo com suas abordagens teóricas. Bresser Pereira (1996) afirma que há três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

A administração patrimonialista é considerada a primeira abordagem teórica da administração Pública. Gomes e Oliveira (2010, p.110) apresentam a seguinte definição sobre essa abordagem: “a Administração Pública Patrimonialista era caracterizada pela incapacidade ou relutância do administrador em distinguir o patrimônio público de seus bens privados”. Seguindo a mesma linha, Costin (2011) aponta que a administração patrimonialista era o modelo de administração própria das monarquias absolutas, em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, e que a evolução do capitalismo industrial tornou obsoleta e insustentável essa forma de administração, sendo necessário buscar a constituição de outra forma de administração pública que partisse de uma separação entre o espaço público e o privado. Gomes e Oliveira (2010) consideram que a burocracia patrimonial é permeada por nepotismo e clientelismo, carecendo de independência política. No momento em que a administração pública deixa de ser tratada como assunto pessoal, de forma como ocorre no patrimonialismo, o país avança no que tange ao serviço igualitário ao cidadão (COSTA et al, 2013).

Nesse contexto, Bresser Pereira (1996) sustenta que a administração pública burocrática clássica foi adotada por ser uma alternativa que permitiu avançar sobre as práticas da administração patrimonialista do Estado. O modelo burocrático, segundo Secchi (2009) é atribuído ao alemão Max Weber, que analisou e sintetizou suas principais características, sendo um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX. Para o autor, nesse modelo o poder emana das normas e instituições formais, tendo três características principais: (a) a formalidade (impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as

documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas); (b) a impessoalidade (prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras, além de implicar que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando) e; (c) o profissionalismo (implica que as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento). No tocante a Administração Pública Burocrática, Gomes e Oliveira (2010, p.106) enfatizam que “ganhou importância em função da previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais”. Para Bresser Pereira (1996), a estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas, e impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo em que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições.

Ainda sobre a abordagem burocrática, Bresser Pereira (1996, p. 11) destaca que:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

2.2 NOVA GESTÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA

“Nos anos de 1970 e 1980, a tendência neoliberal passou a dar ênfase à fragilidade estatal para garantir o bem-estar social de seus cidadãos; e à fragilidade econômica gerada por tal estado.” (GOMES; OLIVEIRA, 2010, p.107). Nesse contexto, Secchi (2009) destaca que a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. De acordo com Simione (2014, p.552) a NGP adveio da “necessidade de se constituir uma administração pública cada vez mais capacitada para responder às solicitações da sociedade e a prestação de serviços públicos com maior qualidade”.

Gomes e Oliveira (2010) afirmam que a proposta da NGP é criar novas instituições e definir novas práticas que permitam transformar burocratas clássicos em gestores públicos modernos, além de criar condições para que o estado seja mais forte em termos fiscais e legitimamente democrático. Para os autores, a redefinição do papel do Estado apontou para um modelo de gestão que tenha orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressuposição de que os políticos e os funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança, ter como estratégia a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação, e utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. Os contornos de um novo modelo de gestão pública também são apontados por Bresser Pereira (1996): descentralização do ponto de vista político; descentralização administrativa; organizações com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada; controle por resultados; e administração voltada para o atendimento do cidadão.

Simione (2014) defende que a NGP implica necessariamente modernização e reforma nos métodos e formas de gestão, tornando o Estado e suas instituições capazes de prestar serviços de forma efetiva e com a qualidade desejada pelos cidadãos. Ainda segundo o autor, essas mudanças têm como pressuposto a obtenção de melhores resultados na organização e no funcionamento da administração pública e a adoção de uma série de mecanismos para alterar os valores essenciais da cultura administrativa do ideal típico burocrático, como a legalidade, imparcialidade e equidade, por princípios renovados de eficiência, efetividade e qualidade.

No Brasil, as discussões sobre uma forma mais eficiente de gerir os recursos públicos resultaram, em 1995, na Reforma da Gestão Pública do Brasil. De acordo com Bresser Pereira (1996) essa reforma foi apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia, dois fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. Costin (2011) afirma que os primeiros passos da reforma foram a elaboração, pelo governo, do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado e de uma proposta de emenda constitucional. Ainda de acordo com a autora, o Plano Diretor se concentrou, especialmente, na reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas. Já a proposta de emenda constitucional envolveu, segundo a autora, a introdução da eficiência entre os princípios que deveriam nortear a Administração Pública, os tetos de remuneração, o

estágio probatório, entre outras medidas. Para Abrucio (2007), a introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo foi uma das mudanças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas. Nesse contexto, Bresser Pereira (1996) avalia que o resultado do complexo projeto de reforma deve ser a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública.

De acordo com Motta (2007, p. 93) “a administração eficiente seria consequência natural de instrumentos gerenciais, como estruturas e códigos de procedimentos adequados e boas regras orçamentárias e gestão de pessoal”. Abrucio (2007) aponta que a agenda de eficiência exige ações de gestão pública, algo cuja importância os economistas ainda não perceberam e, para tanto, terão de conhecer melhor os mecanismos da NGP.

2.3 CULTURA ORGANIZACIONAL

Cultura organizacional é um termo amplo e relevante para a compreensão dos fenômenos organizacionais. Para entender o conceito de cultura organizacional, é importante entender, pelo menos resumidamente, o amplo conceito de cultura no geral.

Pires e Macêdo (2006) afirmam que “à medida que um grupo de pessoas se reúne para desenvolver uma determinada atividade, esse grupo inicia também a construção de seus hábitos, sua linguagem e sua cultura”. Cultura esta, que segundo eles, entre outras coisas, serve como um “fator aglutinador para levar os membros do grupo em direção ao consenso”. Ou seja, a cultura é tanto produto como matéria-prima dos grupos na busca de seus objetivos. Lacerda (2011), após analisar algumas outras definições de cultura, definiu uma importante característica da cultura: uma cultura específica só é relevante na coletividade, no entanto, seus efeitos influenciam as pessoas no aspecto individual.

Considerando esses fatores, é interessante levar em conta o que diz Tavares (1993), quando escreve que, ao longo do tempo, a interação de uma organização com o ambiente em que ela está inserida leva seus membros a desenvolverem uma forma particular de agir e responder internamente ao que vem do ambiente externo, formando, assim, uma identidade própria.

Esta identidade é a cultura organizacional, um produto da mútua influência entre a organização e o sistema no qual habita, afirmação que ainda é corroborada por Pires e

Macêdo (2006), quando explicam que “as pessoas que atuam nas organizações são agentes que contribuem para esse intercâmbio constante, sendo seus valores componentes para a formação da cultura da organização”.

Considerando o fato de que a cultura organizacional no ambiente da gestão de empresas privadas é uma conversa da organização e seus membros com o ambiente externo, o entendimento das implicações de cultura na administração é vital para os negócios. Como bem descrito por Lacerda (2011), as formas com as quais as organizações tratam as diferenças culturais podem ser “um fator de geração de uma vantagem competitiva ou, por outro lado, inviabilizar operações internacionais, operações industriais ou outras atividades organizacionais”. Sendo assim, a ética e os valores da empresa quando se relaciona com o ambiente externo afetam diretamente nas suas oportunidades, podendo ter efeitos positivos ou negativos.

Segundo Almeida (1998), após formada, uma cultura organizacional pode ser difícil de modificar, já que a aceitação implícita dos seus membros foi o que a desenvolveu. Ele afirma que em alguns casos a empresa perpetua a cultura através de seu processo seletivo, que é influenciado pelos fatores excludentes da cultura em vigência. No caso da formação de uma cultura organizacional viciosa para o ambiente corporativo, a existência de uma perpetuação pode gerar efeitos negativos para os negócios e as relações internas e externas da empresa.

Por outro lado, como observado por Morschel et al. (2013) em um estudo de caso na empresa Águia Sistemas de Armazenagem, a perpetuação de uma cultura com traços de paternalismo, informalidade na gestão, influência de caráter emocional nas decisões é justamente o que estimula o processo de inovação na empresa, contribuindo para seu crescimento e tendo efeitos positivos para os seus negócios. Isso também demonstra o quão importante a cultura organizacional pode ser para as organizações privadas.

Já no ambiente público, a manifestação da cultura organizacional está sujeita a outras influências e interações, Pires e Macêdo (2006) afirmam que pelo fato de serem geridas pelo poder público, as organizações públicas estão expostas a interferências políticas, assim como constantemente equilibrando a missão de prestar serviços à sociedade, e sua limitação de recursos. Carbone (2000) continua este pensamento quando diz que “o que se valoriza no homem público é a sua capacidade de conciliar interesses, apaziguar conflitos e aparentar aquilo que não é”. Desta forma, fica evidente a influência de uma personalidade política na gestão de organizações públicas.

Em seu estudo, Chu e Wood Junior (2008) pesquisaram a influência da cultura brasileira nas culturas organizacionais das organizações brasileiras. Entre os traços que destacaram, três são maiúsculos nas organizações públicas e condizem com o caráter político visto no parágrafo anterior: a desigualdade de poder e hierarquia, que cria uma cultura baseada no autoritarismo, o personalismo, que representa a valorização dos interesses pessoais em detrimento do coletivo, e o formalismo, que segue a linha burocrática de criação de múltiplas regras e procedimentos.

Pires e Macêdo (2006) corroboram este pensamento quando afirmam que as organizações públicas possuem as mesmas características básicas das demais organizações, com algumas especificidades a mais. Estas especificidades são, segundo eles: “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras” (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 96).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia escolhida foi a realização de uma pesquisa qualitativa, com aplicação de um estudo de caso do tipo multicaso. A pesquisa foi realizada em campo nas organizações selecionadas, com coleta de dados relevantes aos objetivos da pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas, com apoio de roteiro, com gestores das organizações.

A entrevista com gestores das organizações é uma forma de obter dados relevantes para a pesquisa, que podem ser passíveis de mensuração e análise. Essa pesquisa está baseada no estudo das percepções de diferentes gestores públicos sobre a influência da administração pública na cultura organizacional de organizações públicas.

De acordo com Manzini (1991), a entrevista semiestruturada não possui uma padronização de alternativas, sendo focalizado um objetivo por meio da confecção de um roteiro com perguntas principais, complementada com questões inerentes às circunstâncias momentâneas da entrevista. De forma semelhante, Boni e Quaresma (2009) afirmam que as entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, devendo o pesquisador seguir um conjunto de questões previamente definidas, e no momento que achar oportuno fazer perguntas adicionais para elucidar questões que surgirem durante a entrevista.

Os gestores entrevistados foram escolhidos aleatoriamente com base em critérios de conveniência e conhecimento sobre administração pública. As entrevistas foram

todas realizadas no período de março a maio de 2017. As organizações cujos gestores foram entrevistados foram escolhidas conforme seu nível na união (municipal, estadual ou federal), sendo estudada ao menos uma organização de cada nível. Outras questões levadas em conta foram a subordinação a cada um dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o nível de interação e atendimento aos cidadãos, e complexidade e importância do serviço prestado. Parte-se da premissa de que estes fatores podem influenciar a cultura organizacional das organizações estudadas, sendo importantes na análise qualitativa dos dados coletados posteriormente. É importante que existam contrastes para melhor comparar as diferenças.

Foram realizadas um total de cinco entrevistas, com gestores públicos, as quais se deram com auxílio de roteiro de entrevistas semiestruturado e de forma pessoal. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. O quadro a seguir revela o perfil dos gestores entrevistados:

Quadro 1 – Perfil dos gestores entrevistados.

	CARGO	IDADE	FORMAÇÃO	TEMPO NA ORGANIZAÇÃO	TIPO DE ORGANIZAÇÃO
Entrevistado 1	Ex-prefeito	53 anos	Filosofia e Teologia	8 anos	Prefeitura Municipal
Entrevistado 2	Presidente	56 anos	Ciências Contábeis	5 meses	Autarquia Municipal
Entrevistado 3	Assessor de Diretoria	59 anos	Ciências da Computação	5 meses	Administração Pública Estadual
Entrevistado 4	Gerente	27 anos	Administração	5 anos	Empresa Pública Federal
Entrevistado 5	Chefe do Setor de Protocolo	53 anos	Psicologia	6 anos	Ministério Público Estadual

Fonte: dados primários.

Os dados primários obtidos durante a pesquisa foram comparados e analisados de modo a revelar pontos convergentes e divergentes entre a gestão pública praticada nos diferentes níveis de governo conforme o problema levantado. Em seguida os dados coletados foram confrontados com os autores pesquisados.

4 ANÁLISE DE DADOS

Os entrevistados apresentaram, no geral, posições semelhantes na maior parte dos assuntos abordados. Algumas características do modelo burocrático de administração pública apresentadas por Secchi (2009), como a hierarquia administrativa

e as funções e linhas de autoridade claras, são citadas pelos entrevistados como elementos presentes nas organizações públicas brasileiras. De acordo com o entrevistado 2, em sua organização “existe uma relação respeitosa, porém hierárquica”, e “cada função é estabelecida por uma legislação, ela que determina que área cada um vai atuar e de que maneira fazer isso”. Seguindo a mesma linha, o entrevistado 3 afirmou que “como existe uma grande responsabilidade, existe uma hierarquia determinada, todos têm uma sequência de trabalhos e de responsabilidades”, destacando ainda a necessidade de acompanhamento e amostragem da função que cada servidor desempenha. Para o entrevistado 4, na organização em que trabalha “a questão da hierarquia é um pouco mais flexível, pois as pessoas podem crescer ali dentro, mas a hierarquia existe”, enquanto a entrevistada 5 destacou que a hierarquia é um aspecto típico da administração pública no Brasil, e que em sua organização essa característica “imprime uma distância e uma desconfiança nas relações interpessoais”.

Outra característica presente na Administração Pública Burocrática é a estabilidade dos funcionários públicos, citada por Bresser Pereira (1996). O entrevistado 1 corrobora com a visão crítica do autor acerca da estabilidade na administração pública, afirmando veementemente durante toda a entrevista que esse é um fator muito prejudicial ao trabalho do gestor, à cultura e à eficiência da organização, pois o fato de as leis praticamente inviabilizarem o processo de demissão dos funcionários efetivos faz com que a grande maioria se acomode e não tenha noção de suas obrigações dentro da organização. O entrevistado 2 também citou a tendência de acomodamento do funcionário efetivo por conta da segurança de estabilidade e da consciência por parte dos funcionários de que o processo para serem demitidos é muito complexo, indo de encontro com o que afirmou o entrevistado 4 sobre o tema, ao salientar que “não tem muito o que fazer” em relação aos funcionários efetivos que não desempenham suas funções da maneira desejada. Da mesma maneira, o entrevistado 3 aponta as dificuldades em relação ao processo de demissão de servidores públicos que não estejam desempenhando seu papel de forma satisfatória, afirmando que esse fato permite que a grande maioria dos funcionários não esteja comprometida com os objetivos da organização. A entrevistada 5 deu ênfase ao fato de que a estabilidade dos funcionários públicos torna as pessoas menos motivadas e comprometidas com o trabalho.

Nesse sentido, foi possível verificar ao longo das entrevistas a forte influência que a Administração Pública Burocrática ainda exerce sobre as organizações públicas

do Brasil. As características do modelo burocrático de administração pública impactam diretamente na cultura organizacional e na autonomia dos gestores públicos, afetando negativamente a eficiência das organizações.

O entrevistado 2 afirmou que é possível fazer uma gestão mais eficiente nas organizações públicas por meio da inovação, reestudando determinado processo para que o mesmo possa ser enriquecido com ideias novas. O entrevistado deixa claro, entretanto, que tudo deve ser feito dentro da lei, respeitando as determinações legais. O entrevistado 3, por sua vez, destaca a necessidade de que as organizações públicas acompanhem de forma mais ágil as mudanças que ocorrem na iniciativa privada. Para ele, dessa maneira é possível ter um ganho de eficiência na gestão pública. As afirmações dos entrevistados vão de encontro com o que Gomes e Oliveira (2010) e Simione (2014) explanam a respeito das propostas da Nova Gestão Pública.

Já o entrevistado 1 afirma que a única maneira de ser mais eficiente seria desburocratizando as leis da administração pública, pois “o gestor fica muito amarrado a essas leis, sem ter autonomia para promover mudanças, por isso, do jeito que as leis estão hoje, é difícil tornar a organização mais eficiente”, enquanto o entrevistado 3 cita o desafio de “lidar com colegas, especialmente os que têm muito tempo de carreira, que muitas vezes não querem assumir responsabilidades, se desgastarem ou se estressar com o trabalho, então acabam só fazendo o básico” como o maior entrave para tornar a organização mais eficiente, também apontando a burocracia da legislação, especialmente em relação a gestão de recursos humanos, como fator predominante para que o gestor não tenha autonomia necessária para promover mudanças nesse sentido. A entrevistada 5 destaca que uma gestão mais eficiente deveria passar por processos de contratação, avaliação e capacitação mais eficientes, e isso implicaria necessariamente em mudanças na atual legislação. A ênfase em um modelo de gestão público mais desburocratizado é apontada por Bresser Pereira (1996).

A burocracia, descrita por Secchi (2009), é uma influência marcante na cultura organizacional do setor público. A entrevistada 5 descreve a existência de um comportamento de distância e desconfiança nas relações interpessoais, causada pela formalidade típica da burocracia existente na sua organização. Os entrevistados 2 e 3 citaram em suas respostas a existência de hierarquias bem estabelecidas, definidas e respeitadas. No caso do entrevistado 2, isso é atribuído a necessidade de se obedecer a legislações e normas referentes à organização, que guiam a maneira com a qual os funcionários executam suas funções. Já o entrevistado 3 indica a grande

responsabilidade das atividades exercidas por sua organização e o constante acompanhamento das funções como um fator determinante no respeito da hierarquia em si. Estas afirmações corroboram o que afirmam Pires e Macêdo (2006) e Chu e Wood Junior (2008) sobre as características de valorização da hierarquia e do comportamento guiado pelas regras e procedimentos nas organizações públicas.

No entanto, o entrevistado 4 descreve a importância de uma hierarquia mais flexível em sua organização, com possibilidade de crescimento interno de acordo com desempenho, o que é uma característica específica do seu tipo de organização: uma empresa pública, que atua com concorrências e necessidade de lucro. Ou seja, a atuação em um ambiente distinto das demais causa essa diferenciação, o que foi apontado anteriormente por Tavares (1993).

Os entrevistados 1, 2 e 3 concordam que existe uma forte cultura de resistência à mudança dentro das organizações do setor público, sendo que o entrevistado 1 atribui esta resistência à questão da estabilidade e certeza da manutenção do cargo. O entrevistado 2 atribui à acomodação e o costume de repetição de atividades do dia a dia. Já o entrevistado 3 culpa a falta de comprometimento dos funcionários para com a organização, que também seria resultante da estabilidade. A entrevistada 5 também afirma que a estabilidade gera uma falta de motivação que torna as pessoas resistentes à mudança. O entrevistado 2 aponta uma tendência de aceitação ao longo do tempo, se a mudança provar-se positiva para a organização e o trabalho executado, diferentemente do entrevistado 3, que afirma existir resistência mesmo após a implantação da mudança.

A questão da estabilidade está diretamente conectada com a legislação, e as regras e normas que a garantem, e que regem a administração pública. Já a acomodação e a falta de comprometimento e motivação são resultados do apego às rotinas (Pires e Macêdo, 2006) mencionam, e da influência do personalismo (Chu e Wood Junior, 2008). Os servidores visam apenas fazer sua parte, e manter suas rotinas, não mostrando uma identificação com a importância da melhoria da prestação do serviço e o coletivo como um todo.

O entrevistado 4 concorda parcialmente com os demais, afirmando existir uma cultura de resistência atenuada nas organizações públicas que deve-se ao fato de que os funcionários públicos não sentem uma necessidade ou urgência de adaptação, que existe no setor privado. No entanto, segundo ele, a resistência é encontrada nos dois setores, principalmente entre os funcionários mais velhos, associando este fator à resistência. Este fator pode ser comparado à acomodação citada pelo entrevistado 1, já que uma

longa continuidade em uma organização, ou simplesmente a falta de atualizações constantes pode resultar nesta acomodação.

Quanto à questão das diferenças entre o setor público e privado, o entrevistado 1 afirma que a falta de possibilidade de ações corretivas e punitivas aos funcionários públicos quanto aos seus deveres e obrigações gera uma cultura que valoriza demais seus direitos sem mostrar respeito à estes deveres, o que não acontece no ambiente privado. Segundo o mesmo entrevistado, o funcionário público efetivo “acha que passou no concurso e tem direito a tudo, mas não tem obrigações”. Isso também reforça a valorização dos interesses pessoais sobre o coletivo citada anteriormente, bem como os empecilhos legislativos que diferenciam a gestão pública e a privada. Ao longo de suas respostas, o entrevistado 4 corroborou a falta de disponibilidade de mecanismos de gestão que ajudem a administração pública à incentivar este respeito às obrigações e evitar a acomodação.

Algumas outras diferenças entre os setores público e privado foram apontadas, como pela entrevistada 5 que afirma que vão “desde os requisitos e processos de seleção e contratação, até os critérios de promoção e lotação de profissionais”, afirmando também que muitas vezes, principalmente na questão de lotação de profissionais, são levados em conta aspectos outros, que não dizem respeito à compatibilidade ou aptidão do profissional àquele setor em si. O entrevistado 4 afirma existir um período de experiência de 90 dias como sendo o único recurso do gestor no setor público para decidir se o funcionário será efetivado, já que posteriormente, o desligamento torna-se complicado. No entanto, este mesmo entrevistado afirma que na maioria dos casos o gestor não utiliza este recurso por “pena”. Estes relatos evidenciam o que foi descrito por Almeida (1998) no que diz respeito à perpetuação da cultura através dos mecanismos organizacionais.

O entrevistado 3, em suas respostas, destoou do que afirmam os demais, relatando não existir diferenças significativas entre a cultura organizacional no ambiente público e privado, porém destacando a questão da rapidez da tomada de decisão no setor privado como um fator que pode influenciar este aspecto.

Também é importante mencionar alguns aspectos positivos da cultura organizacional apontados pelos entrevistados nas suas organizações. O entrevistado 2 menciona a existência de uma cultura de consciência de trabalho em equipe, integração e respeito, comparando-a à uma engrenagem: “se um dente da engrenagem quebra, o restante dificilmente vai conseguir fazer o seu trabalho”. Isso demonstra uma influência

benéfica da burocracia no comportamento dos funcionários, bem como na harmonização interpessoal.

O entrevistado 3 cita a coexistência, em sua organização, entre funcionários efetivos que possuem bastante experiência e tempo na organização e os funcionários de cargos de confiança, que permanecem apenas de 3 a 4 anos. Este entrevistado afirma que deve haver uma sintonia entre todos no desempenho das atividades, uma mistura entre as vivências e os conhecimentos de ambos os tipos de funcionários. Esta interação pode ser muito benéfica para a organização, integrando novas maneiras de pensar com a experiência já existente e mantendo a cultura da organização dinâmica e adaptável. Levando em conta o que afirmam Pires e Macêdo (2006) sobre a interação entre a organização e o sistema em que atua, esta coexistência se torna ainda mais importante no setor público, pelo fato do ambiente ser mais estagnado e exigir menos adaptabilidade das organizações, o que pode levar à acomodação.

Foi possível observar, por meio da análise geral das entrevistas, que as diferenças em relação à cultura das organizações públicas se dão principalmente pelo tipo de atividade praticada pelas mesmas. O entrevistado 4, por exemplo, relatou as características da organização em que atua, uma empresa pública com forte concorrência no setor privado, em que os resultados positivos são fundamentais para a manutenção da empresa no mercado. Esse fator permite maior flexibilidade e autonomia por parte dos gestores. Já no caso da organização comandada pelo entrevistado 1, uma prefeitura municipal, onde não existe qualquer tipo de concorrência, a gestão se dá de forma muito mais rígida e o gestor possui pouca autonomia para promover mudanças, fato esse que contribui para uma cultura que não valoriza a produtividade e a eficiência dos serviços prestados. Nesse sentido, verificou-se que a diferenciação entre os níveis da união (municipal, estadual e federal) não causa grande impacto na cultura organizacional, sendo o tipo de atividade e as características do ambiente muito mais significativos para justificar as diferenças.

Por fim, vale ressaltar que a maioria dos entrevistados não possuía um entendimento prévio concreto sobre cultura organizacional, devido a suas formações não serem em administração. Por isso, as respostas dadas a algumas perguntas nem sempre foram tão precisas quanto os pesquisadores esperavam.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa, ao analisar a percepção de diferentes gestores públicos, pôde identificar que as características do modelo burocrático da administração pública (como a hierarquia, estabilidade, personalismo e formalismo) exercem forte impacto na cultura organizacional das organizações públicas brasileiras, afetando negativamente a eficiência das mesmas. Isso ocorre pois perpetuam uma cultura que não valoriza aspectos como produtividade, qualidade e efetividade.

Além disso, a pesquisa também possibilitou constatar que a diferenciação entre os três níveis da União não impacta diretamente na cultura organizacional. O tipo de atividade realizada pela organização, bem como o ambiente em que ela está inserida, exercem influência muito maior sobre sua cultura.

A maior dificuldade para a realização da pesquisa ocorreu na fase de coleta de dados. A falta de entendimento prévio por parte da maioria dos entrevistados sobre o termo “cultura organizacional”, devido ao fato de suas formações não serem em administração, fez com que dois gestores com entrevistas pré-agendadas, ao lerem as perguntas, se recusassem a prosseguir com a entrevista, alegando não serem as pessoas mais indicadas para tal. Outra dificuldade em relação às entrevistas foi o fato de que, no geral, os entrevistados se inclinavam a um assunto desviando o foco da entrevista, sendo necessário voltar ao tema para obter as informações necessárias.

A pesquisa trás contribuições importantes ao campo acadêmico para o tema, pois evidencia o forte impacto que o modelo burocrático de administração pública ainda exerce sobre a cultura organizacional das organizações públicas, mostrando que mesmo após a Reforma da Gestão Pública do Brasil em 1995, com a introdução da eficiência entre os princípios que norteiam a administração pública do país, muitos aspectos tipicamente burocráticos continuam afetando negativamente a eficiência no setor público brasileiro. A pesquisa também possibilitou externar o desconforto dos gestores públicos com esse fato, demonstrando a necessidade de que possuam maior autonomia para promover mudanças no sentido de aumentar a eficiência de suas organizações.

Como sugestão para novos estudos, seria de extrema relevância analisar a cultura organizacional nas organizações públicas de outros países, com o intuito de comparar com a cultura das organizações públicas brasileiras, e apontar a partir desse estudo maneiras de introduzir medidas que contribuam para o desenvolvimento de uma cultura organizacional nas organizações públicas do Brasil que seja capaz de estimular a eficiência governamental e a melhoria na prestação de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007.

ALMEIDA, Mário de Souza. Cultura organizacional e atitudes contra mudanças tecnológicas. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 19-35, jan. 1998. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7983/7371>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BONI, V.; QUARESMA, J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v.02, n.1, 2005.

BRAUN, C. C.; MUELLER R. R. A gestão do conhecimento na administração pública municipal em Curitiba com a aplicação do método OKA – Organizational Knowledge Assessment. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 01, 1996.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento de cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.1-5, mar./abr. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273/4864>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CAVAZOTTE, Flávia de Souza Costa Neves; MORENO JR., Valter de Assis; TURANO, Lucas Martins. Cultura de aprendizagem contínua, atitudes e desempenho no trabalho: uma comparação entre empresas do setor público e privado. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1555-1578, Dez. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601555&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Set. 2016.

CHU, Rebeca Alves; WOOD JUNIOR, Thomaz. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p.969-991, set./out. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6661/5245>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

COSTA, K. G. S.; LUQUINI, R. A.; SILVA E. A.; VALADARES, J. L. Brasil e Angola: convergências e divergências epistemológicas sobre os modelos de Administração Pública. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 15, n. 36, 2013.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 261p.

FERREIRA, L. B.; MACHADO, S. H. S; TORRECILHA, N. A técnica de organização em estudos de administração. **XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, M. L. S.; OLIVEIRA, F. C. Modelos Organizacionais de Administração Pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 12, n. 28, 2010.

LACERDA, Daniel Pacheco. Cultura organizacional: sinergias e alergias entre Hofstede e Trompenaars. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p.1285-1301, set./out. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7036/5595>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MANZINI, E. J. A Entrevista na Pesquisa Social. **Didática**, São Paulo, v.26/27, p. 149-158, 1991.

MORSCHER, Emilio Lourenço et al. A influência da cultura organizacional no processo de inovação: o caso da água sistemas de armazenagem em Ponta Grossa, Paraná. **RAI -**

Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 219-237, jul. 2013.
ISSN 1809-2039. Disponível em:
<<http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79323/83393>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MOTTA, P . R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p.81-105, jan./fev. 2006. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6805/5387>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2009.

SIMIONE, A. A. A modernização da Gestão e a Governança no Setor Público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.03, Rio de Janeiro, 2014.

TAVARES, Maria G. P. **Cultura organizacional**: uma abordagem antropológica da mudança. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.