

# A CULTURA ORGANIZACIONAL BRASILEIRA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

**Katianne Scherer<sup>1</sup>**

**Sumário:** Introdução; 1. Conceitos de Cultura; 2. A Cultura Organizacional Brasileira; 3. As Organizações e a Cultura Organizacional; 4. Diferentes Abordagens em Cultura Organizacional; 5. Histórico das Organizações Públicas no Brasil; 6. Conceituando e Caracterizando as Organizações Públicas; Conclusão.

**Resumo:** Este artigo apresenta e discute conceitos e abordagens que contribuem para a compreensão de aspectos e traços relacionados à cultura organizacional de organizações públicas no Brasil. Inicialmente, são tratados os conceitos e diferentes abordagens de cultura e cultura organizacional. A seguir, o artigo aborda a cultura de organizações públicas, apresentando um pequeno histórico das organizações públicas no Brasil, bem como seus conceitos e características, entre as quais se destacam a burocracia, o autoritarismo centralizado, o paternalismo, a descontinuidade e a ingerência política. Essas características interferem no modo como os trabalhadores atuam nessas organizações, observando-se o apego às regras e rotinas, a supervalorização da hierarquia, o paternalismo nas relações e o apego ao poder. Isso é importante na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e nas políticas de recursos humanos. Na conclusão, o artigo salienta os aspectos fundamentais a serem considerados ao se lidar com a cultura de organizações públicas no Brasil.

---

<sup>1</sup> Advogada. Graduada em Direito pela UPF. Especialista em Direito Tributário pela UPF. Especialista em Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. MBA em Gestão Empresarial pelo CESUSC/IPEJUR.

**Palavras-chave:** cultura; cultura organizacional; organizações públicas no Brasil.

## INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho passa por profundas transformações. Temáticas como a globalização, flexibilização, competitividade e novas formas de organização do trabalho têm lugar garantido nas análises daqueles que atuam ou estudam as organizações. Na fase denominada terceira Revolução Industrial, as pessoas que atuam nas organizações passam a ser fonte de maior interesse, pois, conforme assinalam alguns autores, são os colaboradores que possibilitam a vantagem competitiva nas organizações.

Essas transformações geram um ambiente complexo, marcado pelos avanços tecnológicos e científicos, mudanças de conceito, de valores e quebra de paradigmas que norteiam todos os segmentos da sociedade.

No ambiente globalizado, turbulento, onde as interações sociais ocorrem entre pessoas de diferentes regiões e países, a palavra cultura emerge como uma das variáveis fundamentais para a compreensão do fenômeno organizacional.

No contexto das organizações públicas, a luta de forças se manifesta entre o "novo e o velho", isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo ante uma dinâmica e uma burocracia arraigadas. As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo tanto em aspectos administrativos quanto em políticos. Mais que isso, necessitam criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo. Entretanto, essa busca de forças torna-se necessária para se conduzir a uma reflexão, onde se possa obter as melhores estratégias para descrever organizações públicas capazes de atingir seus objetivos, que consistem em serviços eficientes à sociedade.

Uma das possibilidades para a compreensão e embasamento para intervenções se constrói a partir da cultura organizacional, proposta deste artigo.

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.

## **1. OS CONCEITOS DE CULTURA**

O conceito de cultura é necessário e muito utilizado porque atende a várias necessidades e vários interesses da sociedade e dos próprios pesquisadores. A cultura implica estabilidade, enfatiza demonstrações conceituais, serve como fator aglutinador para levar os membros do grupo em direção ao consenso, implica dinâmica e padronização.

Em 1962 foram identificadas 164 definições diferentes do conceito de cultura. O termo cultura é muito utilizado. Essa palavra possui inúmeros significados, todos derivados de sua raiz latina, que se refere à plantação no solo. Em muitas línguas ocidentais, cultura significa civilização ou refinamento da mente e, em particular, os resultados desse refinamento, como educação, arte e literatura.

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.

Falar em cultura implica falar sobre a capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, possibilita que um grupo se fortaleça ou se desintegre. A cultura expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham. Tais valores manifestam-se por meio de símbolos, como mitos, rituais, histórias, lendas e uma linguagem especializada, orientando os indivíduos de uma referida cultura na forma de pensar, agir e tomar decisões.

O indivíduo é essencialmente um ser de cultura. Nesse sentido, a cultura torna possível a transformação da natureza e faz com que os povos se diferenciem pelas suas elaborações culturais, invenções e diferentes resoluções e encaminhamentos dos problemas.

Hall (1978:80) afirma que

a cultura possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão inter-relacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos distintos grupos. A cultura é o meio de comunicação do homem.

Fleury e Fischer (1989:117) propõem que

a cultura é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação.

Assim, pode-se dizer que por cultura entende-se aqui um conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais. Seria ainda um conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras. É o resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um dado grupo.

Para compreender a cultura em países diferentes, é necessário entender a sociedade e a cultura nacionais, suas concepções de vida em sociedade, seus valores e a forma de governo de um determinado grupo. Partindo dessas considerações iniciais, é que se apresentará, de forma sucinta, a contextualização da cultura brasileira, visto que as características culturais do país tendem a se refletir nas culturas organizacionais.

## **2. A CULTURA ORGANIZACIONAL BRASILEIRA**

Faz-se necessário comentar que a realidade brasileira é muito mais complexa do que normalmente tem-se procurado fazê-la. No Brasil, a multiplicidade de valores insinua-se nas mais diversas situações sociais, o que torna uma tarefa bastante extensa e de difícil compreensão entendê-la a partir de um único ponto de vista. No entanto, para efeito de apresentação, será utilizado o termo cultura brasileira no seu sentido genérico, referindo-se ao que se relaciona ou caracteriza o Brasil, devendo resguardar-se todas as diferenças regionais de um país com dimensões continentais.

A preocupação em levantar as características da cultura brasileira não é recente, visto que desde a década de 1930 vêm se desenvolvendo estudos e pesquisas com esse objetivo. Basta citar estudos desenvolvidos por Hollanda (1989), Azevedo (1958), Moog (1981), DaMatta (1983 e 1997), Freitas (1997), Martins (1997), entre tantos outros.

As múltiplas interpretações que visam levantar aspectos da cultura brasileira enfocam detalhes diferentes, de acordo com o referencial teórico de seus pesquisadores. De um lado, autores como Caio Prado Júnior (1965), que enfatizou as questões da estrutura econômica, política e racial, priorizando aspectos relacionados aos macroprocessos. De outro, autores como DaMatta (1983 e 1985), Hollanda (1989), Azevedo (1958) e Moog (1981) explicaram o Brasil por meio da compreensão de elementos que influenciaram sua formação histórica e cultural.

Lodi (1993) enfatiza as contribuições de Hollanda, Azevedo e Moog. Hollanda isolou os seguintes aspectos como componentes importantes para interpretar o tipo nacional brasileiro: culto da personalidade; dificuldade para o cooperativismo e para a

coesão social; presença de traços decorrente de sua colonização por aventureiros; ausência de culto ao trabalho; cultura ornamental e cordialidade presentes como características marcantes. Já Azevedo apresentou como traços característicos da psicologia do povo brasileiro: afetividade, irracionalidade e misticismo; religiosidade católica popular, cultivo da docilidade; sobriedade diante da riqueza; vida intelectual e literária de superfície, erudição não-prática; individualismo não-criativo, atitude anti-social; atitude de tirar proveito em relação ao Estado. Moog apresenta alguns traços característicos da civilização brasileira: geografia que leva ao isolamento e produz o individualismo; religiosidade mais instintiva e desordenada; sentido predatório-extrativista.

Para DaMatta (1997), o Brasil é uma sociedade *sui generis*, no sentido de que apresenta múltiplos eixos ideológicos, como a hierarquia e o individualismo, sem que sejam hegemônicos e competitivos, mas complementares. Nesse ambiente se desenrola o dilema brasileiro, ou seja, a tensão permanente entre as categorias de indivíduo e pessoa.

As organizações brasileiras possuem características peculiares em relação a organizações de outras culturas ou países e refletem os valores culturais da sociedade maior. Os valores culturais são transmitidos para as pessoas pelo processo de socialização e consolidados com sua prática social no cotidiano das instituições sociais como família, escola, religião e nas organizações. Pesquisas e estudos comprovam a similaridade de algumas características presentes na cultura brasileira e refletidas nas culturas organizacionais. Entre eles, cita-se os de Freitas (1997), Lodi (1993) e Coda (1997).

Freitas (1997:44) desenvolveu um estudo com o objetivo de levantar traços brasileiros presentes nas organizações, que viriam a auxiliar no processo de análise organizacional, e salientou cinco deles como representantes mais marcantes:

O primeiro seria a hierarquia, que se traduz através de uma tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais; o segundo seria o personalismo, que se traduz através de passividade e aceitação dos grupos inferiores; o terceiro traço seria a malandragem, que se traduz através da flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social e do "jeitinho"; o quarto seria o sensualismo e o quinto traço seria o do

aventureiro, que se traduz em pessoas mais sonhadoras do que disciplinadas e com uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

Em consequência do modo de funcionamento das organizações brasileiras, o trabalhador também desenvolveu uma forma particular de lidar com o trabalho. Lodi (1993:123), a partir de uma pesquisa realizada, relata que encontrou alguns traços do tipo social do brasileiro como trabalhador:

Alguns traços do tipo social do brasileiro que ajudam a compreendê-lo trabalhando são: bondade e hospitalidade; culto da personalidade; dificuldade de obediência; falta de coesão social; aventura e imprevidência; falta de culto ao trabalho; falta de controle e acompanhamento; cultura ornamental, cordialidade, afetividade e irracionalidade; falta de objetividade; religiosidade intimista, docilidade e resignação; sobriedade diante da riqueza; individualismo e respeito pelas chefias carismáticas.

Coda (1997) realizou um estudo em várias empresas brasileiras e concluiu que, sob a ótica dos trabalhadores, as organizações brasileiras sequer estão conseguindo tornar claro e praticar uma gestão que seja transparente e compatível com seu próprio funcionamento. Os gerentes e chefes foram freqüentemente criticados, de modo que poderia configurar uma crise de liderança e de projeto organizacional, o que aumentaria o desafio de mobilizar funcionários para a mudança e o aperfeiçoamento organizacional. A dificuldade de os gerentes e chefes desenvolverem uma identidade coerente com seu discurso também foi levantada por um estudo realizado por Spink (1997), em que ficou claro o distanciamento entre o discurso adotado e a prática desempenhada.

Pode-se concluir que os diversos trabalhos anteriormente citados possuem um caráter complementar, na medida em que cada um deles traz à tona alguma característica do que se convencionou chamar de cultura brasileira. Dentro de cada enfoque, cada autor contribuiu com sua ótica para um tema tão vasto e complexo, que está longe de possuir um caráter definitivo, até porque a realidade social se transforma a cada dia e, com ela, as práticas sociais, suas representações, seus discursos e sua cultura também são modificados.



### ***3. AS ORGANIZAÇÕES E A CULTURA ORGANIZACIONAL***

As organizações estão inseridas dentro de um ambiente e interagem com ele, recebendo dele influências e influenciando-o. 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.

Smircich (1983) compreende a organização como um organismo adaptativo que existe por meio de processos de trocas com o ambiente. Na visão da autora, a organização é também um sistema de conhecimento. A noção de organização repousa sobre a rede de significados subjetivos que os membros partilham e que parecem funcionar de uma maneira regular.

As organizações são realidades sociais construídas de forma compartilhada. Morgan (1996:36) salienta que

a estrutura organizacional, regras, políticas, objetivos, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados desempenham uma função interpretativa... atuam como pontos primários de referência para o modo pelo qual as pessoas pensam e dão sentido aos contextos nos quais trabalham.

Para Morgan, toda organização está inserida em um espaço cultural e social e é este espaço que determina como a organização será administrada. Toda organização recebe influência do contexto cultural onde se insere.

As organizações são instrumentos criados para atingirem outros fins. A organização depende das pessoas para atingir seus objetivos. É por meio da interação entre as pessoas que se definem os propósitos das organizações. É por isso que as idéias

sobre tarefas, metas, propósitos e objetivos se tornaram conceitos organizacionais tão fundamentais.

A atribuição do termo cultura, para uma organização, é relativamente recente. O termo cultura organizacional apareceu, primeiramente, na literatura de língua inglesa nos anos 1960, como sinônimo de clima. O equivalente "cultura corporativa", usado nos anos 1970, ganhou popularidade após a publicação do livro, com o mesmo título, de Terrence Deal e Allan Kennedy, em 1982. Desde então, a literatura técnica específica vem utilizando o termo.

Apesar disso, não há concordância quanto ao conceito do termo utilizado, não existindo nenhuma definição clássica ou básica para os conceitos. No entanto, algumas características surgem repetidamente nas obras de vários pesquisadores. Vários autores concordam que cultura organizacional é historicamente determinada, relacionada com os conteúdos que os antropólogos estudam, socialmente construída, difícil de ser modificada. Entre eles pode-se citar Chanlat (1995) e Morgan (1996).

Segundo Mintzberg e colaboradores (2000), a cultura organizacional é a base da organização. São as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis — histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos.

Para o autor, a força de uma cultura está em legitimar as crenças e os valores compartilhados entre os membros de uma organização. A cultura organizacional não existiria sem as pessoas.

A cultura organizacional é um conceito essencial à construção das estruturas organizacionais. Percebe-se, então, que a cultura de uma organização será um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra. A cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos.

#### **4. DIFERENTES ABORDAGENS EM CULTURA ORGANIZACIONAL**

A relação entre cultura e organizações é vista de diversas formas pelos especialistas e, dependendo de sua formação ou enfoque, as abordagens da cultura nas organizações é realizada de um modo peculiar.

Para Fleury (1989), é possível distinguir três tipos de postura com referência à investigação dos fenômenos culturais das organizações. A primeira seria a empiricista, ou do fotógrafo social, e implica considerar a sociedade como a somatória de indivíduos e a cultura como a somatória de opiniões e comportamentos individuais. A segunda seria a do antropólogo, em que o pesquisador penetra na vida organizacional como observador. A terceira seria do clínico ou terapeuta, que tem a organização como cliente ou objeto de estudo, e busca obter *insights* que auxiliarão na resolução de queixas por ela apresentadas.

Já Dupuis (apud Chanlat, 1996) divide as diversas abordagens em três grupos.

Visão gerencial. Considera que a cultura é mais uma das características que a organização possui. Trata-se de uma visão instrumental que vê a cultura como algo que pode ser manipulado pelos dirigentes da organização de acordo com a sua vontade. Vários autores que trabalham nesta abordagem vêem a cultura como uma variável quantificável e manipulável.

Visão antropológica, sistêmica fechada. A cultura pode ser vista como um sistema de idéias, significações ou conhecimento encontrados em toda a sociedade. Alguns pesquisadores dessa visão associam a cultura da empresa à sua história e aos seus fundadores. Enfatizam o código, mas são criticados por esquecerem os conteúdos e as práticas dos atores sociais. A organização é vista como um sistema fechado, desconsiderando o contexto social global.

Visão antropológica, sistêmica aberta. Considera que a cultura está presente em toda organização, sem que haja uma cultura própria, específica. Smircich (1983) e Morgan (1996) dizem que organizações são fenômenos socioculturais. Baseiam-se na antropologia etnográfica, que vê a cultura como um sistema sociocultural. A organização é vista como um sistema aberto, inserida em um contexto global que interfere. Para pesquisadores dessa abordagem, existem cinco processos que interferem na cultura organizacional: adaptação societal ou cultura nacional; pressões institucionais; comunidades profissionais; confrontações e aprendizagem cultural. A cultura organizacional não é determinada pelo ambiente, ela se estrutura pelo jogo de atores que agem na organização e o fazem num ambiente de múltiplas interações. Sob esse prisma, não há como manipular a cultura, mas sim acompanhar o seu processo de desenvolvimento, uma vez que esta é vista como dinâmica, em constante mutação, portanto.

Uma outra abordagem da cultura organizacional é a proposta por Frost (1991), em que três grandes perspectivas dominaram a pesquisa em cultura organizacional: integração, diferenciação e fragmentação.

A perspectiva integrativa retrata a cultura predominantemente em termos de consistência. Em suma, os estudos escritos, desde uma perspectiva integrativa, definem cultura em termos de clareza e valores constantes, interpretações e/ou assunções que são demonstrados na base da organização. Para a extensão, que inclui inconsistências, conflito, ambigüidade ou mesmo diferenciação subcultural, quando aparecem, esses estudos são vistos como uma evidência da ausência de uma cultura organizacional.

Em contraste, estudos congruentes com a perspectiva de diferenciação retratam manifestações culturais como predominantemente inconsistentes entre si. De acordo com esses estudos, para a extensão que o consenso emerge, este ocorre apenas em nível de subculturas. No grau de análise organizacional, subculturas diferenciadas podem coexistir em harmonia, conflito ou indiferença entre si. Sob o ponto de vista da diferenciação, subculturas são como ilhas de clareza, e a ambigüidade é levada para além de suas fronteiras.

A perspectiva da fragmentação vê a ambigüidade como um aspecto inevitável da vida contemporânea. Esses estudos focalizam predominantemente a experiência e

expressão de ambigüidade nas culturas organizacionais. Consistências claras ou inconsistências claras são raras. De acordo com esse ponto de vista, consenso e dissenso coexistem num padrão de constante flutuação influenciado por mudanças (por exemplo, nos eventos, atenção, saliência e mudanças cognitivas). Qualquer manifestação cultural pode ser e é interpretada por uma multiplicidade de modos. Nenhuma visão clara da organização ou consenso entre subculturas se estabiliza quando a cultura é vista a partir de um ponto de vista de fragmentação.

Estudos recentes, como o de Cavedon e Fachin (2000), mostram que é perfeitamente possível a abordagem conjunta dessas três perspectivas apontadas por Frost, pois promovem uma integração das diferentes significações culturais que existem nas organizações.

Além das abordagens anteriormente citadas, duas devem ser salientadas por sua importância, a de Schein e a de Hofstede.

## **5. HISTÓRICO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL**

Pimenta (1998) afirma que até o século XIX o Estado brasileiro pode ser caracterizado como um Estado patrimonialista (para Martins, 1997, o Estado patrimonialista é a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado), devido à sua pequena participação na economia e na ordem social do país. Mesmo com o início da República em 1889, quando ocorreram alterações significativas no processo político de detenção do poder, que deixou de ser centralizado por um imperador e passou a ser disputado pelas oligarquias locais, o perfil das ações do Estado não mudou significativamente.

Segundo o mesmo autor, essas condições se estenderam até a década de 1930, com o início da aceleração do processo de industrialização brasileiro, quando o Estado passou por uma transformação profunda, surgindo como um Estado intervencionista, que para Ferreira (1999) significa aquele governo onde o ato do poder central destinase a impor medidas necessárias a manter a integridade da União, quando algum dos seus membros está submetido à anormalidade grave e que prejudique o funcionamento da Federação. Essas transformações passaram a induzir o crescimento econômico, ao mesmo tempo que apoiaram a profissionalização do funcionamento e a expansão das organizações burocráticas públicas. Foi nesse período que surgiram as primeiras características do Estado brasileiro como Estado do bem-estar, com a criação de novas áreas de atuação, novas políticas e novos órgãos, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde Pública.

Martins (1997:174-175) afirma que

do ponto de vista das organizações públicas, essa fase (década de 1930) não implicou uma maior demanda sobre a administração pública, nem registrou esforços

sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha.

Segundo Marcelino (2003), foi no período entre 1930 e 1945 que se desenvolveram ações de renovação e inovação do poder governamental. As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para promover eficiência à administração pública.

Denota-se que a característica mais marcante desse período foi a reforma dos meios, ou seja, das atividades de administração geral, em detrimento da reforma dos fins, isto é, das atividades substantivas.

Conforme afirma Marcelino (2003), o impulso reformista entrou em colapso após 1945, com a queda do Estado Novo, regime autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937. A falência ocorreu devido à reforma ter obedecido a uma orientação autocrática e impositiva por ocorrer num período ditatorial (1937-45), como já foi citado anteriormente, o que contribuiu para que a administração assumisse características de um sistema fechado. Somente em 1952 esboçou-se um novo ciclo, que se estendeu por 10 anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar.

Para Marcelino (2003), na década de 1960 consolidava-se o modelo chamado "administração para o desenvolvimento", voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social, para a substituição das atividades de trabalhadores estatutários por celetistas e para a criação de entidades da administração descentralizada para realização da intervenção econômica do Estado. O clima político-institucional dos governos autoritários gerou um modelo organizacional no país que se caracterizou pela centralização de um complexo aparelho burocrático.

Ainda, segundo o mesmo autor, o desafio dos anos 1980 era instalar sistemas administrativos que pudessem acelerar o desenvolvimento e possibilitar ao país o uso efetivo de seus recursos. No entanto, o complexo processo de reforma administrativa

vincula-se ao contexto econômico, social, político e cultural do país, não podendo, dessa forma, ser enfatizado somente sob os aspectos legal e técnico.

Nota-se que diante dos desafios dos anos de 1980, enfrentados pelo Estado, a Constituição promulgada em 1988, segundo Pimenta (1998), paradoxalmente criou uma série de direitos e garantias aos trabalhadores de organizações públicas, que vieram sobrecarregar as despesas do Estado. É o caso da estabilidade dos trabalhadores, da obrigatoriedade de implantação do regime jurídico na área de pessoal, que aumentou os seus direitos e garantias em organizações públicas, e da igualdade de vencimentos para cargos assemelhados, entre outros.

De acordo com Carbone (2000), a história da administração pública no Brasil ainda é muito recente. Se não é muito comparada a outras culturas, é suficiente para gerar um *modus operandi* próprio. No Brasil, os trabalhadores de organizações públicas sempre necessitaram possuir habilidades diplomáticas nas suas relações de trabalho, para não provocarem divergências com a administração pouco competente dos gestores. Nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil.

Segundo Castor e José (1998), a história da administração brasileira é uma repetição monótona da luta entre duas forças: de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e adversa às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, aliada aos interesses econômicos retrógrados e conservadores, embora politicamente influentes; de outro, as correntes modernizantes da burocracia e seus próprios aliados políticos e empresariais. A primeira quer perpetuar seu controle social e seus privilégios por meio da centralização burocrática, de natureza conservadora e imobilista. As forças modernizantes, por seu turno, industrializadas e abertas ao exterior, exigindo novas missões para o Estado, principalmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social, hoje apontam para a globalização e o liberalismo.

De um lado tem-se a burocracia em seu sentido corporativo, centralizadora e, portanto, contrária às mudanças na organização e nas formas de operar do aparelho do Estado; e de outro, as forças inovadoras, que, não raramente, encontram muita dificuldade para implementar de maneira efetiva projetos de reforma. Essas forças



inovadoras procuram introduzir, nas organizações públicas, uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que permita às organizações públicas atuarem de forma eficiente, num mundo de rápidas transformações.

De acordo com Castor e José (1998), a elevada autonomia operacional concedida às organizações públicas logo incorre em privilégios corporativistas, práticas de favorecimento e de clientelismo, quando não de exercício duvidoso do cargo.

Por isso, entre as demandas das organizações públicas, a principal que todos devem considerar é a tentativa de transformação da cultura imposta a elas desde o princípio da criação do serviço público.

Isso fica evidente quando Guimarães (2000:127) afirma que "no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras".

O mesmo autor afirma que essa transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão.

## 6. CONCEITUANDO E CARACTERIZANDO AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Dias (1998) afirma que as organizações públicas têm como objetivo prestar serviços para a sociedade. Elas podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados coerentemente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. Elas cumprem suas funções, buscando uma maior eficiência da máquina pública e um melhor atendimento para a sociedade.

Segundo Dussault (1992:13),

as organizações de serviços públicos dependem em maior grau do que as demais do ambiente sociopolítico: seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização. As organizações públicas podem ter autonomia na direção dos seus negócios, mas, inicialmente, seu mandato vem do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa.

Percebe-se que as organizações públicas são mais vulneráveis à interferência do poder político, pois são geridas pelo poder público. Elas, também, têm a missão de prestar serviços à sociedade. Evidentemente, esta prestação de serviços está, habitualmente, em contradição com a limitação dos recursos recebidos por elas. E, quando há recursos disponíveis, eles tendem a depender da decisão política e das flutuações da capacidade econômica do Estado.

Para Gaster (1999), a baixa qualidade dos serviços públicos gera e perpetua uma baixa expectativa em relação ao que pode ser oferecido, tanto por usuários quanto por prestadores de serviços, contribuindo, assim, para gerar um ciclo vicioso de insatisfação e frustração de gerentes e usuários.

Nota-se que as organizações públicas são sistemas complexos devido ao alto índice de burocracia existente no seu funcionamento, isto é, o tipo de regulamento desenvolvido na burocracia estatal tende a ser aplicado a qualquer organização pública. Dessa maneira, as condições e a organização do trabalho tendem a uniformizar-se no setor público, ou seja, os trabalhadores das organizações públicas tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho, proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, gerando, assim, uma tendência à centralização das decisões.

As organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos.

De acordo com Carbone (2000), as características da organização pública que dificultam a sua mudança são as seguintes:

- burocratismo — excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades do país e do contribuinte;
- autoritarismo/centralização — excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório;
- aversão aos empreendedores — ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente;
- paternalismo — alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes;
- levar vantagem — constante promoção da punição àqueles indivíduos injustos, obtendo vantagens dos negócios do Estado;

□ reformismo — desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.

Um ponto fundamental ao planejamento e à gestão pública, levantado por Martelane (1991), é a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não-permanente. O corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados no seio da organização, e o não-permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização.

O conflito entre eles é acentuado pela substituição dos trabalhadores não-permanentes, que mudam a cada novo mandato. Schall (1997) afirma que essa descontinuidade administrativa é um dos pontos que mais diferenciam a organização pública da privada, conferindo às organizações públicas características específicas, que também podem ser aplicadas à realidade brasileira, como:

□ projetos de curto prazo — cada governo só privilegia projetos que possa concluir em seu mandato, para ter retorno político;

□ duplicação de projetos — cada novo governo inicia novos projetos, muitas vezes quase idênticos, reivindicando a autoria para si;

□ conflitos de objetivos — conflito entre os objetivos do corpo permanente e do não-permanente, o que pode gerar pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra interesses corporativos — ciência de que a chefia logo será substituída;

□ administração amadora — administração feita por indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da organização e, muitas vezes, sem o preparo técnico necessário — predomínio de critérios políticos em detrimento da capacidade técnica ou administrativa dos nomeados.

Alguns problemas de ajustes em relação ao trabalhador permanente são atribuídos por Pereira (1996:20) quando afirma que

no Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la a apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do servidor público.

Ainda segundo o mesmo autor, outro ponto fundamental gerado pela estabilidade é o aumento dos custos públicos, que impede a adequação dos quadros de trabalhadores às reais necessidades do serviço, tanto em termos de quantidade quanto de especialização técnica, inviabilizando, ao mesmo tempo, a implantação de um sistema de administração eficiente, baseado em incentivos e punições.

Johnson (1996) afirma que o fato de a propriedade ser pública torna frágeis, complexos e lentos vários processos que se podem apresentar muito simples e dinâmicos na organização privada, cujos objetivos são mais claros e o foco do controle externo é uma pequena fração daquele exercitado sobre uma organização financiada pela sociedade.

Os autores acrescentam ainda que o controle público tem influência no planejamento e na gestão. Esse controle, de forte conotação política, é o único caminho para o equilíbrio das forças sociais. Nas organizações controladas pelo governo há a predominância dos processos políticos, que muitas vezes oneram de várias formas os processos operacionais e administrativos ou, mesmo, se opõem a eles.

Shepherd e Valencia (1996) afirmam que as situações que dificultam a administração de organizações públicas são:

- a administração pública oferece, principalmente, serviços dos quais ela detém o monopólio, o que propicia que sejam produzidos de maneira ineficiente;
- o controle dos eleitores sobre os políticos é normalmente imperfeito, sendo que organizações políticas destinadas a representar os eleitores dificilmente trabalham sem atrito;
- a dificuldade dos políticos em controlar os funcionários, e definir e medir com exatidão os resultados da administração pública.

Essas características, peculiares às organizações públicas, tornam-se um grande empecilho para a implantação de inovações tecnológicas, pois elas, em geral, são processos longos e que requerem um tempo de desenvolvimento e aperfeiçoamento, dificilmente restringindo-se a um único mandato governamental.

Pesquisa realizada por Vaitsman (2001) entre os anos de 1997 e 1998, com trabalhadores de um hospital público do Rio de Janeiro, teve como objetivo investigar o gerencialismo, a cultura, as representações, os valores e as expectativas entre os trabalhadores públicos de saúde.

Pretendia verificar se existia algum tipo de defesa corporativa sobre a estabilidade dos trabalhadores públicos. A estabilidade pode adquirir vários significados, dependendo da situação ou do contexto ao qual se refere. A leitura dos dados demonstrou que, para a maioria dos entrevistados, a estabilidade consistiu na principal razão para a entrada no serviço público. Como representação social, porém, a estabilidade já não tem significado positivo entre os trabalhadores. Pode-se dizer mesmo que inexistiu uma defesa da estabilidade como um princípio ideativo, pelo contrário, nas várias categorias profissionais dos participantes da pesquisa há uma noção associada a *descompromisso, desmotivação e mau desempenho*.

Ainda que grande parte dos entrevistados tenha avaliado negativamente a estabilidade do ponto de vista de suas conseqüências para o desempenho no trabalho, a pesquisa revela que ninguém quer abdicar dessa condição. Isto se explica não apenas pelo próprio fato de consistir em direito adquirido, mas também pela desconfiança que predomina entre os trabalhadores em relação à manutenção e/ou cumprimento das regras do jogo e ao efetivo exercício da meritocracia no setor público, o que costuma ser atribuído de forma generalizada à "política".

Ainda em relação à pesquisa, quando perguntados sobre as mudanças no setor público, 41% consideraram que as mudanças "não dão certo por causa dos interesses políticos" e 40% que "podem melhorar o setor". Se, por um lado, as respostas confirmaram a representação negativa em relação a tudo aquilo que é associado à "política", por outro, elas mostram que uma parte dos servidores crê em mudanças. De acordo com a pesquisa, ao serem perguntados sobre "Quem costuma 'se dar bem' no serviço público?", a maioria dos trabalhadores públicos apontou "quem tem padrinho

político", ou seja, ainda que o mérito — "desempenho profissional" — e a qualificação técnica — "capacitação profissional" — sejam valores incorporados e aspirados, predomina a opinião de que, na prática, os que têm padrinho político são mais bem-sucedidos. Ainda que exista, entre os trabalhadores, aspirações e atitudes universalistas, a isso não corresponde à crença de que as regras do jogo sejam as mesmas para todos, o que provavelmente tem implicações negativas do ponto de vista da formação de um *ethos* de envolvimento e comprometimento com o serviço público.

A autora da pesquisa concluiu que as aspirações de meritocracia e competência técnica, amplamente difundidas entre os servidores, são parte da gramática universalista que certamente está presente e rege as relações de trabalho em uma área envolvendo atividades de alta complexidade e especialização. O setor público é percebido como um terreno onde predominam o apadrinhamento político, as relações de favorecimento pessoal e os privilégios que contornam as normas formalmente instituídas. O sentimento de iniquidade e injustiça, bem como a incongruência entre o discurso e as práticas oficiais, produz frustração em relação aos projetos pessoais e profissionais, levando à desmotivação e dificultando a formação de expectativas positivas quanto às possibilidades de mudança.

## CONCLUSÃO

É importante salientar que os traços e características da cultura organizacional de organizações públicas aqui apresentados não se aplicam necessariamente a todas as organizações públicas no Brasil, não devendo ser, portanto, generalizados *a priori*. Isso se deve ao fato de que um artigo não poderia ter essa pretensão, e também pelo fato de que existem várias organizações públicas no Brasil com gestão profissionalizada, alto investimento em tecnologia e com resultados surpreendentes, o que se buscou foi levantar traços sobre a representação que se relaciona a organizações públicas "em geral" no Brasil, se é que esse termo se aplica.

Retomando o objetivo deste artigo que foi apresentar e discutir conceitos e abordagens que contribuam para a compreensão de aspectos e traços da cultura organizacional de organizações públicas no Brasil, pode-se afirmar que foi alcançado no sentido de que tornou-se possível caracterizá-la.

O desenho organizacional público, na realidade brasileira, normalmente é com formas bastante complexas e níveis hierárquicos múltiplos. Essa estrutura demonstra um paternalismo que gera um alto controle de movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões dentro da lógica dos interesses políticos dominantes. Outra característica marcante é que são estruturas altamente estáveis, que resistem de forma generalizada a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias. A cultura da interferência política e administrativa vigente pode ser caracterizada como predominantemente regida por um governo de poucas pessoas e patrimonialista e,



também, burocrática e corporativa. É esta cultura que orienta a prática de gestão das organizações públicas.

Foi possível levantar traços específicos que a caracterizam, devendo ser salientados: o burocratismo, a interferência política externa à organização, o autoritarismo centralizado, o paternalismo, a aversão ao empreendedorismo, e a descontinuidade da gestão, que leva ao reformismo projetos de curto prazo com conflitos de objetivos e gestão nem sempre profissionalizada.

A cultura de organizações públicas leva essas mesmas organizações a burocracias públicas tradicionais que além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade. Para tanto, difundem-se no setor público inovações consideradas exitosas no setor empresarial, sem que se considerem objetivos e valores predominantes na administração pública.

Os traços da cultura de organizações públicas antes descritos influenciam os seus trabalhadores, que tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, gerando, assim, uma tendência à centralização das decisões. Existem algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos.

Sabe-se que a cultura tende a se perpetuar, e que só pode ser transformada por meio de um processo de construção social. Com as características acima descritas, e atuando em um contexto globalizado, os resultados das organizações públicas no Brasil deixam a desejar e podem ter sua continuidade ameaçada. Os projetos para mudanças e intervenções, caso sejam de interesse do poder público, que deveria representar as aspirações da sociedade organizada, deveriam necessariamente abordar aspectos estruturais, normativos e focar os trabalhadores, com sensibilizações e com mecanismos que assegurassem a continuidade dos projetos, pois só por meio das pessoas se transforma uma sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, F. *A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 971-111, nov./dez. 1998.

DAMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1983.

DUPUIS, J. P. Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F. (Org.). *O indivíduo e a organização: dimensões esquecidas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996. v. 3.

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Conceitualizando cultura e poder. In: *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; FREITAS, M. E. de. *Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos*. São Paulo: Makron Books, 1991.

\_\_\_\_\_. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P. (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

HALL, R. H. *Organizações: estruturas e processos*. Rio de Janeiro: PrenticeHall do Brasil, 1978.

HOLLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

JOHNSON, B. B. *Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Edgard Blucher, 1996.

LODI, J. B. *A empresa familiar*. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

MARTELANE, R. O relacionamento entre os corpos permanentes e não-permanentes na organização pública — um modelo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 15., 1991, Salvador, BA, *Anais...* Salvador: Anpad, 1991.

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.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.

MOOG, V. *Bandeirantes e pioneiros*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

ORTSMAN, A. *Mudar o trabalho: as experiências, os modelos, as condições de experimentação social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

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.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo e colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1965.

SHEPHERD, G.; VALENCIA, S. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 3, p. 103-128, set./ dez. 1996.

SPINK, P. K. Discurso e ideologia gerencial: reflexões a partir da experiência brasileira. In: MOTTA, J. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.