

## **Cultura Organizacional e modelos de gestão: entre o foco no cidadão e o cumprimento de normas**

**RENATA ALBUQUERQUE DE CARVALHO**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)

**NAPIÊ GALVÊ ARAÚJO SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)

# **Cultura Organizacional e modelos de gestão: entre o foco no cidadão e o cumprimento de normas**

## **Resumo:**

O presente trabalho tem por objetivo analisar os modelos burocrático e gerencial, à luz da cultura organizacional, das práticas administrativas de uma universidade pública em relação ao cumprimento de normas e o foco no cidadão. Dentro do propósito de identificar a percepção dos servidores que atendem ao público em relação às características de suas práticas, e notar se estão mais próximas do cumprimento de normas, impessoalidade e hierarquia ou do foco nas necessidades dos cidadãos. Os dados que compõem o *corpus* deste trabalho são de natureza qualitativa e foram obtidos por meio de entrevistas individuais, semiestruturadas. Foram realizadas 7(sete) entrevistas em profundidade, nas quais os sujeitos eram arguidos por meio de perguntas compatíveis com as características dos diferentes modelos de gestão. A partir da análise dos dados coletados, destaca-se o apego à burocracia como forma de proteção utilizada pelos servidores.

**Palavras chave:** Burocracia, Gerencialismo e Universidade.

## **ABSTRACT:**

The present work aims to analyze the bureaucratic and managerial models, in the light of the organizational culture, the administrative practices of a public university in relation to compliance with standards and the focus on the citizen. Within the purpose of identifying the perception of the servers that serve the public in relation to the characteristics of their practices, and to note if they are closer to compliance with norms, impersonality and hierarchy or to focus on the needs of citizens. The data that make up the corpus of this study are of a qualitative nature and were obtained through individual, semi-structured interviews. From the analysis of the collected data, the attachment to bureaucracy as a form of protection used by the servers stands out.

**Keywords:** Bureaucracy, Managerialism and University.

## **1. Introdução**

Uma quantidade limitada e, frequentemente, escassa de recursos para realizar ações em benefício de uma sociedade, buscando o bem-estar comum aos cidadãos é, resumidamente, a principal missão da administração pública. Existem formas diversas de administrar e alocar recursos para atingi-la, que variam de acordo com o aspecto de maior enfoque nas ações públicas e que se transformam constantemente para ir ao encontro das necessidades demandadas pela sociedade, em sua relação com o Estado.

No contexto das organizações públicas brasileiras, entende-se que a burocracia é utilizada como ferramenta de proteção contra as práticas reprováveis do “jeitinho brasileiro”, o favoritismo e a corrupção. Entretanto, o modelo de administração burocrática é considerado lento e ineficiente e tem, desde a proposta de reforma gerencial de Bresser-Pereira em 1995, dado lugar às práticas mais voltadas para o atendimento das necessidades do público, com foco no cidadão e em direção ao que se denomina de nova gestão pública ou administração pública gerencial.

Considerando que o contexto de reformas na administração pública brasileira tem a peculiar característica de não “romper” por completo com as práticas dos modelos de gestão anteriores, acredita-se que é possível perceber situações em que as práticas propostas por diferentes modelos de gestão coexistem. Assim, através da percepção dos servidores e da cultura organizacional observada no objeto de estudo, exploram-se as

características burocráticas e gerenciais legitimadas pela prática dos setores de atendimento na Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

Matias-Pereira (2010) afirma que toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere e assevera que as características existentes na cultura de organizações públicas — que em geral possuem burocracias centralizadoras e estruturas rígidas — tendem a se refletir na forma de atuar e comportar-se dos seus servidores. Sob o mesmo prisma, Robbins (2007) defende que a cultura organizacional é o elemento por meio do qual os grupos compartilham e legitimam suas ações, criando um conjunto de regras intangíveis.

Assim, no presente trabalho versaremos sobre os modelos burocrático e gerencial, em busca de observar, à luz da cultura organizacional, as práticas administrativas de uma universidade pública em relação ao cumprimento de normas e o foco no cidadão. Não é a intenção deste estudo, porém, classificar a Universidade estudada como burocrática ou gerencial. O propósito é identificar a percepção dos servidores que atendem ao público em relação às características de suas práticas, e notar se estão mais próximas do cumprimento de normas, impessoalidade e hierarquia ou do foco nas necessidades dos cidadãos.

Para isso, o trabalho está dividido em: referencial teórico, no qual exploram-se os modelos de administração burocrática e gerencial, além dos conceitos pertinentes da cultura organizacional; metodologia da pesquisa, que pretende esclarecer os procedimentos metodológicos adotados no trabalho; análise dos resultados, que versa sobre os destaques encontrados sob a ótica das teorias selecionadas; e considerações finais, onde estão expostas as limitações, sugestões e conclusões do autor e da pesquisa.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Administração Pública Burocrática e o cumprimento das normas**

A adoção do modelo burocrático nos países ocidentais parece associada à necessidade de profissionalização nas formas de gestão, na divisão do trabalho e na distinção entre o planejamento e a execução (SOUZA; SANTOS. 2016). Além disso, o fortalecimento do capitalismo, no século XIX, demandou a completa separação entre Estado e mercado, o que rompia com os princípios do Patrimonialismo, no qual as noções de público e privado se confundiam. Bresser-Pereira (1996, 2009) afirma que, no contexto patrimonialista, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma vigente.

O século XIX não foi somente o século do capitalismo industrial e do liberalismo clássico, foi ainda o século da reforma burocrática, por meio da qual o aparelho do Estado acabou assumindo um caráter bastante moderno e capitalista. (BRESSER-PEREIRA, 2009)

No contexto da administração pública brasileira, havia uma forte necessidade de distanciamento das práticas Patrimonialistas e da adoção de procedimentos que inibissem o clientelismo. Abrucio, Pedroti e Pó (2010) defendem que a burocracia, no Brasil, pretendia completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal, voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país.

Assim, a burocracia surge como alternativa de modelo de gestão, em resposta às necessidades do contexto econômico e social da época. Com a adoção do modelo burocrático, esperava-se uma distinção definitiva entre público e privado e entre política e administração, que possibilitasse maior eficiência e que permitisse acesso igualitário a todos os cidadãos, primando pela meritocracia em detrimento do favoritismo.

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. (SECCHI, 2009, p. 352)

Também sobre a definição do modelo, de acordo com Robbins (2007), a burocracia pode ser caracterizada como um conjunto de tarefas operacionais extremamente rotineiras que primam por especialização, regras e regulamentos bastante formalizados e com autoridade centralizada. A administração burocrática moderna surgiu, portanto, a partir da Teoria Burocrática de Weber, em meados do séc. XIX, e propunha que as atividades oficiais fossem definitivamente separadas do âmbito da vida privada. Além disso, estabelecia que as atividades eram deveres oficiais, cuja distribuição era (de)limitada por normas que, por sua vez asseguravam o cumprimento dos deveres dos servidores/funcionários. Outras características determinantes da burocracia weberiana são a hierarquia - que estabelece níveis de autoridade organizacional e relações de subordinação e dominação; e a impessoalidade - que pressupõe a fidelidade às normas da administração e a despersonalização dos serviços prestados; e o profissionalismo. Isto é, as relações entre empregador e empregado estão bem definidas e alinhadas e os procedimentos adotados pela organização são padronizados e obedientes às normas.

[...] a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Isso pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das atividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa. (SARAIVA; 2002, p. 188-189)

Embora fosse a eficiência um dos objetivos da burocracia e que o serviço público parecesse o local ideal para o exercício do modelo burocrático, já que carecia de rompimento com as práticas corruptas do modelo patrimonialista, o enrijecimento das normas acabou por dificultar e retardar os processos públicos. Para Robbins (2007), os pontos fracos da burocracia estão relacionados à obsessão de obediência às regras, em que não há espaços para manobras ou ajustes. Nesse sentido, a burocracia só é eficiente enquanto seus funcionários/servidores enfrentam problemas já conhecidos e para os quais já tenham estabelecido regras programadas de decisão.

Considerando, entre outros aspectos, que a burocracia não foi capaz de romper completamente com as práticas patrimonialistas, Bresser-Pereira (1996) defende que a crise desse modelo foi ainda maior, no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Isso ocorre, segundo o autor, pois saltamos de um oposto ao outro na administração pública brasileira: das práticas reprováveis do patrimonialismo ao extremo enrijecimento burocrático. Afirma ainda que “as consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4)

Sob o mesmo prisma, Kliksberg (1994) compartilha da ideia de que a burocracia no serviço público, apesar de ter sido criada com essa finalidade, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custos baixos para os serviços prestados ao seu público. Na verdade, o modelo é caro, autorreferido e pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos (KLIKSBERG, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse sentido, Bresser-Pereira (2009) preconiza que a papelada, a rigidez regulatória e a falta

de iniciativa, entre outros aspectos, distorceram (e ainda distorcem) um modelo organizacional que, em princípio, era racional ou eficiente.

Importante crítica ao modelo burocrático está presente na obra de Merton (1966), que assevera algumas “imperfeições da burocracia” e destaca seus pontos questionáveis.

Por razões que já temos citado, a estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário para que ele seja metódico, prudente e disciplinado. Se a burocracia tem que funcionar com bons resultados, deve atingir alto grau de confiança em sua conduta e um grau incomum de conformidade com as normas de ação aprovadas. (MERTON, 1966, p. 275)

O autor versa ainda sobre o deslocamento da obediência às regras do “meio” para o “fim”, ou seja, o que deveria ser somente a forma de realizar procedimentos, torna-se o aspecto mais importante da realização das atividades burocráticas. Corroborando com a ideia de exagero na obediência às normas, Merton (1966) afirma que o interesse precípua de conformidade com as regras interfere com a efetivação das finalidades da organização, de modo que as regras limitam as ações a tal ponto que elas deixam de ser úteis aos interesses dos cidadãos. Depois de Merton, outras críticas foram feitas ao modelo burocrático, e elas podem ser notadas implicitamente nas características dos chamados modelos pós-burocráticos de organização. (SECCHI, 2009)

Assim, diante das insatisfações percebidas em relação ao modelo burocrático face às dificuldades aqui expostas e das novas demandas do contexto globalizado e dinâmico no qual está inserida a administração pública, começa a se fazer sentir a influência da administração de empresas do setor privado no setor público e surgem novas propostas e modelos para a administração pública, conforme trataremos a seguir.

## **2.2 Administração Pública Gerencial e o foco no cidadão**

Conforme anteriormente discutido, as diferentes formas de administrar o aparelho do Estado são adotadas para atender às demandas provenientes das relações entre Estado e Sociedade. Nesse viés, percebe-se que, sempre que há descontentamento com um modelo de gestão, surgem alternativas de reformas que supram as novas necessidades do meio. Não foi diferente com a burocracia, que embora não tenha sido abandonada em sua totalidade, perdeu forças e deu lugar, entre outros modelos pós-burocráticos, ao modelo gerencial ou nova gestão pública.

Bresser-Pereira (2009) afirma que a reforma da gestão pública, considerada a segunda principal reforma no âmbito do capitalismo industrial, surgiu quando a globalização e a crise do Estado desafiaram a legitimidade das burocracias estatais e da administração pública burocrática. Sobre o momento em que as ideias de descentralização administrativa ganham espaço nos governos, Bresser-Pereira (1996) pondera que a reforma da administração pública ganha força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado e, conseqüentemente, da burocracia. Assim, nos anos 1980, inicia-se uma grande revolução em direção a uma administração pública gerencial.

O modelo gerencialista trazia da administração do setor privado as práticas relacionadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, vistos neste modelo como clientes/usuários, e preconizava o foco nos resultados, com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SOUZA; SANTOS, 2016). De acordo com Saraiva (2002), a principal diretriz dessa nova administração pública é desenvolver nos funcionários o compromisso com a construção de uma sociedade melhor preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças. Ainda segundo o autor, essa

tarefa compreende a revisão dos serviços de atendimento ao público, visando a uma maior eficiência e em direção à humanização dos serviços. Tem-se então, um enfoque diferente para a prestação de serviços públicos, no qual a qualidade está relacionada ao atendimento das necessidades dos cidadãos, vistos como fundamentais na nova gestão pública.

A administração pública com enfoque gerencial é decorrente da necessidade de considerar o desejo do cliente/cidadão, buscando a melhoria da qualidade dos serviços, a eficiência, a redução do tempo gasto na prestação dos serviços públicos, ao aumento da qualidade, à flexibilização das regras e à melhoria do desempenho, em um processo com avaliação constante e controle de resultados (SOUZA; SANTOS, 2016).

Para Bresser-Pereira (2009), no contexto brasileiro, a administração pública gerencial foi introduzida como uma evolução da administração pública burocrática, e seus objetivos eram a obtenção de mais eficiência e responsabilização na organização do Estado. Importa ressaltar que embora citado neste trabalho como teórico, Bresser-Pereira foi o precursor e principal idealizador das práticas gerenciais no Brasil, quando esteve à frente do Ministério de Administração da Reforma do Estado (MARE) e propôs o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, buscando implementar a Nova Gestão Pública brasileira.

Realizando uma crítica ao modelo, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) afirmam que Bresser tinha razão em atuar em prol de uma “burocracia estratégica”, mas que seu erro fora pensar na substituição completa do modelo burocrático pelo gerencial. O que esses autores pregam, ao contrário, é que no modelo gerencial há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e criação de novos instrumentos de gestão. Ademais, se por um lado o formalismo e a rigidez burocrática devem ser considerados males, por outro, alguns alicerces da burocracia weberiana podem constituir-se numa alavanca para a modernização e da clara separação entre público e privado.

### **2.3. Cultura Organizacional e a percepção dos servidores**

Pode-se dizer que a cultura é um conjunto de crenças, valores e características compartilhadas por um grupo de indivíduos, seja no âmbito da sociedade de uma nação, de uma organização ou de uma pequena comunidade. Embora simples, tornou-se necessário estudar esse conceito no âmbito organizacional, a fim de entender as implicações da cultura nas ações dos indivíduos enquanto partes de uma organização.

Em oposição à ideia de enxergar as organizações como uma forma racional de controlar um grupo de pessoas, Robbins (2007) percebe as organizações como culturas, nas quais existe um sistema complexo de convicções compartilhadas pelos membros.

De acordo com Souza (2014), a cultura japonesa, que muito influenciou os estudos da cultura organizacional, valoriza fortemente o espírito de equipe e os princípios da disciplina e da ética. O resultado dessa combinação são organizações bastante coesas, cujos membros compartilham os objetivos organizacionais, diferentemente de organizações ocidentais nas quais, por vezes, impera o individualismo. Diante dessas reflexões, surge o interesse de melhor entender a influência da cultura sobre o desempenho e desenvolvimento das organizações, e sua contribuição para a evolução no ambiente organizacional. Segundo Schein (2009), a cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, os quais funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir.

Mais do que um conjunto de regras, a cultura é um dos postos-chaves para compreensão das ações humanas, e funciona como um padrão coletivo que identifica os

grupos e suas maneiras de pensar, sentir e agir. Desse modo, mais do que um conjunto de regras e hábitos, a cultura significa construção de significados partilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social. (PIRES; MACEDO, 2006). Nesse aspecto, a cultura organizacional define as atitudes que devem ser premiadas ou reprimidas, no meio em que acontecem, é por meio dela que se percebem os valores do grupo que deverão ser replicados ou não, de maneira que a equipe crie uma espécie de identidade própria, uma coesão particular do grupo. Essa cultura norteia as ações do coletivo e permite que os valores compartilhados deem sentido ao trabalho em equipe e à perseguição de objetivos comuns. De tal maneira que, na melhor das hipóteses, a equipe se torne engajada o suficiente para alinhar seus objetivos aos da organização.

De acordo com O'Reilly e Chatman (1996), a cultura organizacional desempenha, entre outras, as funções de: definir as fronteiras organizacionais, criar um senso de identidade aos membros, comprometer o grupo em busca de objetivos comuns e conferir estabilidade ao sistema social.

Conforme já disposto, a cultura organizacional promove o sentimento de pertencimento ao grupo, o senso de identidade coletiva e o envolvimento nas causas e objetivos da organização. De tal sorte que, a partir de uma cultura organizacional bem estabelecida, é possível reconhecer as características e comportamentos valorizados pelo grupo. Importante salientar que, diante desses fatores, a análise da cultura organizacional se torna um poderoso instrumento para aumentar a competitividade das organizações, pois a coesão mantém os funcionários engajados para o alcance de um objetivo comum. De acordo com Souza (2014) deve-se destacar, ainda, que a estratégia, os objetivos, o modo de operação das empresas e o comportamento das pessoas são influenciados por elementos culturais.

No contexto da administração pública, as organizações tendem a encontrar-se em condições e organização de trabalho bastante uniformes, visto que respondem, todas elas, perante uma autoridade externa à organização pública, favorecendo a centralização das decisões (PIRES; MACÊDO, 2006). Percebe-se, segundo esses autores, que as organizações públicas, em geral, mantêm apego às regras e rotinas, supervalorizam a hierarquia e o paternalismo nas relações e demonstram uma supervalorização do poder.

### **3. Metodologia**

Com o intuito de explicar os meandros presentes nas relações organizacionais face à sua cultura e a partir da percepção dos servidores, já que a ação humana depende da significação que os atores sociais dão a elas, realizou-se uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, através de estudo de caso.

A partir da classificação de Gil (2008), realizou-se uma pesquisa qualitativa de nível exploratório, na qual procedeu-se a coleta de dados através de um levantamento bibliográfico e de entrevistas semiestruturadas, sem grande rigidez no planejamento. Esta opção deveu-se ao tema pouco explorado no âmbito do objeto de estudo escolhido, carecendo ainda de esclarecimento e delimitação para estudos futuros e mais aprofundados. Pode-se considerar ainda que o trabalho realizado se trata de um estudo de caso, no sentido de que se propõe a descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação, conforme Yin (2005).

Sobre o período de tempo pesquisado, de acordo com a tipologia apresentada por Vieira (2004), este trabalho teve um corte seccional com perspectiva longitudinal, no qual os dados foram coletados em dado momento, mas pretendendo resgatar dados e informações de experiências atuais e anteriores, que pudessem auxiliar na compreensão de aspectos culturais e simbólicos dos servidores da Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

Nesse sentido, a perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho, que considera o conceito de cultura organizacional como um padrão de relacionamento e de significado compartilhado criado por um processo de interação humana, implica a adoção de uma perspectiva subjetiva no tratamento e análise dos dados e sobre seu reflexo nas práticas administrativas do objeto de estudo. Assim, através da percepção dos sujeitos pesquisados, almeja-se à observação da cultura organizacional da UFERSA em relação ao cumprimento de normas e o foco no atendimento das necessidades dos cidadãos.

Os dados que compõem o *corpus* deste trabalho são de natureza qualitativa e foram obtidos por meio de entrevistas individuais, semiestruturadas. Foram realizadas 7(sete) entrevistas em profundidade, nas quais os sujeitos eram arguidos por meio de perguntas compatíveis com as características dos diferentes modelos de gestão. Ao longo das entrevistas e de acordo com as experiências compartilhadas e nuances percebidas pelo pesquisador, perguntas e respostas espontâneas aprofundavam os relatos dos sujeitos.

A seleção dos sujeitos da pesquisa ocorreu entre os servidores da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, e o critério para a seleção foi o da acessibilidade. Além desse critério, a pesquisa abrangeu apenas sujeitos que tivessem atividades de atendimento ao público, de setores administrativos e acadêmicos, e que atendessem membros diferentes da comunidade interna e externa. Desse modo, alguns entrevistados atendiam somente aos servidores, outros atendiam a todos os públicos da universidade: servidores, alunos e cidadãos em geral.

O estudo foi realizado no Campus Sede da UFERSA, que é uma autarquia federal criada por força da Lei 11.155, de 29 de julho de 2005, a partir da transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), que havia sido fundada no ano de 1967. A Universidade está presente em quatro cidades do Estado do Rio Grande do Norte – Mossoró (Campus Sede), Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros –atendendo a mais de 10 mil alunos, por meio de um quadro de 1.300 servidores<sup>1</sup>.

As entrevistas foram baseadas num roteiro de perguntas preestabelecido, mas não rigoroso. Esse roteiro de perguntas foi elaborado considerando tópicos do referencial teórico e buscou explorar, entre outras coisas, como os servidores encaram o afincamento às normas e procedimentos; a percepção dos servidores em relação às características da burocracia e do gerencialismo e como acontece a interação entre os pares e as chefias.

#### **4. Análise dos Resultados**

Nota-se que as estruturas organizacionais das instituições federais de ensino superior (Ifes) representam um tempo passado; são formas quase irracionais de burocracia. De acordo com Vieira e Vieira (2003), os modelos de organização que remetem às estruturas piramidais dos sistemas burocráticos estão ultrapassados/esgotados. Os autores versam ainda sobre as complexas estruturas que se formaram nas IFES, com faculdades, centros, departamentos, institutos, coordenações de curso, que acabam por promover um crescimento desproporcional das atividades-meio, em detrimento das atividades-fim.

Embora as universidades federais sejam organizações acadêmicas para o ensino e a pesquisa, não há como lhes negar estruturas altamente burocráticas, não só na expansão das atividades-meio, de caráter administrativo, como na implementação das práticas de ensino e pesquisa. [...] As variáveis da estrutura organizacional configuram um cenário onde as tipologias organizacionais e as funcionalidades incorporadas ditam procedimentos burocráticos. (VIEIRA & VIEIRA, 2003, p. 907)

---

<sup>1</sup> Dados de 2017 citados no vídeo “UFERSA na TV – A Universidade em números”, disponível no canal TV UFERSA, no endereço <<https://www.youtube.com/watch?v=WfRSHoEpK3M>>.



Dentro do contexto de uma Instituição Federal de Ensino Superior, procedeu-se a análise dos dados coletados nas entrevistas realizadas para este estudo. Primeiramente, para estabelecer o apego às normas nos setores de trabalho, verificou-se a inexistência de manuais de rotinas administrativas em todos os setores pesquisados. No entanto, os entrevistados relataram cumprir e observar com afinco as leis pertinentes à Administração Pública e o que estabelecem os regimentos e o Estatuto da Universidade. Embora não estejam escritos os procedimentos realizados em seus setores, todos os entrevistados parecem seguros quanto ao cumprimento de trâmites iguais por todos os pares do setor, salvo pequenas diferenças de desempenho entre os colegas. Evidencia-se, portanto, que as ações do grupo são conduzidas pela interação entre eles, ainda que nem sempre haja um manual de rotinas escrito, mas que se remetem ao cumprimento da legislação vigente e a uma cultura organizacional burocrática.

#### **4.1 Burocracia e impessoalidade**

Ao arguir os entrevistados sobre impessoalidade, traço característico da burocracia weberiana, percebeu-se grande hostilidade à ideia de personalização dos serviços ao público e flexibilização das normas. É notória a “desaprovação emocionalizada” (MERTON, 1966) em torno do tratamento mais pessoal, na realização das atividades administrativas. Merton (1966) versa sobre a substituição do tratamento impessoal pelo pessoal e conclui que existe uma desaprovação geral pela estrutura burocrática, na qual o tratamento mais flexibilizado é normalmente caracterizado como favoritismo, corrupção, nepotismo, bajulação etc. Os entrevistados empenharam-se em esclarecer que a impessoalidade era de grande importância para o desempenho das atividades, inclusive relatando estratégias e procedimentos que garantissem o tratamento igualitário a todos os usuários dos serviços do setor.

Por exemplo, quando questionada sobre sua percepção das práticas administrativas do setor, uma das entrevistadas afirmou acreditar que o setor buscava eficiência e melhoria contínua do atendimento aos usuários. Como exemplo de esforço nessa direção, citou a implementação de formulários padronizados online como um grande avanço e como importante ferramenta para manter o tratamento isonômico no atendimento das solicitações.

“Por meio da impessoalidade é que a gente consegue atender todos os públicos, sem distinção, tornando o trabalho o mais padronizado possível” (informação verbal). Na percepção dessa outra entrevistada, a impessoalidade é imprescindível para o bom andamento dos trabalhos, de modo que todos sejam atendidos com os mesmos serviços, independente de quem sejam.

Percebe-se, nas entrelinhas dos relatos, que os servidores se sentem impelidos a responder que a impessoalidade é de grande importância para a eficiência e para o desenvolvimento das atividades dos seus respectivos setores, como se admitir que algumas demandas podem ser tratadas com mais flexibilidade e personalização fosse um erro grave e uma tendência ao favoritismo e à corrupção. Os servidores supervalorizam a impessoalidade e adotam práticas que mantenham essa característica na realização de suas atribuições.

Pode-se perceber, diante do exposto, que as práticas burocráticas parecem desenhadas para suprimir comportamentos corruptos e desiguais da natureza humana, promovendo a equidade de tratamento para todos os envolvidos nos processos burocráticos. As práticas burocráticas, padronizadas e impessoais, atuam como ferramenta que direciona as ações de todos os envolvidos.

Saraiva (2002) assevera que a impessoalidade das normas termina por transformar um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gestão, desconsiderando o elemento humano na organização. Embora não seja adequado o tratamento diferenciado entre os usuários dos serviços públicos no que tange ao seu acesso, situações e demandas específicas podem carecer de atendimento diferenciado.

Nesse viés, os relatos dos entrevistados assemelham-se às situações em que se desloca o foco nos processos do meio para o fim, nas quais a padronização dos processos e o cumprimento das normas se torna mais importante que o objetivo final, negligenciando as necessidades tanto dos servidores/funcionários, quanto dos usuários/cidadãos. Ressaltando, assim, a característica autorreferida da administração burocrática. A percepção desse fato acontece, em especial, nas entrevistas em que os sujeitos destacam o poder exercido pelos órgãos de controle.

#### **4.2 Burocracia como proteção**

De acordo com a Teoria X de McGregor, as pessoas estão acostumadas a serem manipuladas e controladas. De fato, no serviço público, em especial, onde as ações e práticas devem estar expressas na legislação vigente, existem relações peculiares de controle externo à organização. Sobre essa questão, Pires e Macedo (2006) afirmam que embora as organizações públicas tenham autonomia na direção de seus negócios, seu mandato vem, inicialmente, do governo e seus objetivos são fixados por uma autoridade externa. Ademais, expõem que os dirigentes de organizações públicas são responsáveis perante autoridades externas à organização, gerando centralização nas decisões e reafirmando a necessidade de apego às regras e rotinas, fortalecendo o modelo burocrático.

“Nada a gente faz sem ser formalizado, tudo é através de sistema ou de protocolo, de registro, porque trabalhamos muito com questões financeiras, somos sempre auditados e não podemos fugir do burocrático” (informação verbal).

Nesse contexto, percebe-se grande receio dos entrevistados quanto à realização de auditorias nas práticas administrativas de seus setores. Os sujeitos relataram, durante as entrevistas, que se preocupam em instruir processos adequadamente, dentro dos prazos legais estabelecidos, de modo que não infrinjam normas e tornem-se passíveis de punição pelos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União e os Tribunais de Contas. Principalmente nos setores ligados às pró-reitorias da Universidade, é frequente a necessidade de responder e justificar aos órgãos de controle e à auditoria interna a execução de práticas ou procedimentos que saiam do ordinário. Além disso, é importante frisar que boa parte dessas solicitações de justificativa remetem-se à instauração dos processos, à padronização dos procedimentos, ao cumprimento de etapas não observadas, e não ao objetivo final das práticas. Isto é, embora tenha-se a intenção de deslocar o foco da administração pública para as necessidades dos cidadãos, os órgãos reguladores e fiscalizadores preocupam-se em normatizar e procedimentalizar todos os processos públicos, “aprisionando” os servidores em uma burocracia enrijecida.

Desse modo, pode-se inferir que os servidores buscam no apego à burocracia uma forma de proteger-se do controle externo à organização, eximindo-se de situações em que fiquem expostos ao poder de punição dos órgãos de controle, e evitando ao máximo flexibilizar as normas, já que estão respaldados e “protegidos” por elas.

#### **4.3 Cumprimento de normas e foco no cidadão**

Neste tópico, observa-se a percepção dos servidores entrevistados quanto ao cumprimento das normas e à ocasional necessidade de flexibilizá-la para atender a necessidades específicas do cidadão/usuário. Assim, buscou-se observar os comportamentos que os servidores percebem e valorizam, em relação às suas práticas administrativas.

No caso particular da administração pública, as normas precisam expressamente permitir as ações públicas. No entanto, o apego excessivo às normas e procedimentos pode prejudicar o atendimento às necessidades dos usuários, objetivo final dos processos, especialmente nos serviços públicos e em situações não programadas.

Não obstante essa particularidade da administração pública, onde somente se pode fazer aquilo que está previsto em lei, entende-se que há situações, em especial quando a lei é omissa, que é necessário adaptar ou flexibilizar a norma existente para atender às demandas do público. Nesse sentido, quando solicitado para exemplificar situações em que era possível moldar as normas e ajustá-las às necessidades do usuário, um dos entrevistados relatou que se reportava à chefia do setor, consultando-a acerca da possibilidade/necessidade ou não de flexibilizar o que estava ao seu alcance para atender às demandas do solicitante. Isto é, o servidor não se sente apto a decidir em quais casos deve flexibilizar as normas para atendimento de demandas específicas, requerendo da chefia o julgamento dessas questões. No entanto, percebe-se que essa não é uma atitude que denota falta de autonomia do servidor. Ao contrário, parece uma forma do servidor de proteger-se de autoridades externas, como os órgãos de controle, que podem punir situações em que os processos burocráticos não seguem as normas à risca.

Considerando que apenas o que está escrito e previsto (ou legitimado pela cultura organizacional), pode ser praticado pelos servidores, outro servidor entrevistado alega ter receio que a flexibilização de normas para situações específicas abra um precedente ruim para demandas futuras. Afirma ainda que, se a norma não atende aos interesses do cidadão, ela é uma norma que carece de alteração para todos, não apenas para atender a uma situação específica. “Norma moldada é a justificativa para a distorção da norma. As normas foram criadas para atender aos interesses sociais, não os individuais. Nesse sentido, invariavelmente algumas particularidades não serão atendidas e nessas situações se deve reportar ao que é razoável e legal” (informação verbal).

Em situações não previstas, especialmente, onde não há procedimento ou norma que atenda à demanda, uma das entrevistadas alega que a estratégia do grupo é estabelecer um “perfil de comportamento” para guiar a tomada de decisões. Ou seja, nas situações não previstas em lei, recorre-se às práticas anteriores, convencionadas pelo grupo como corretas, em uma clara expressão da cultura organizacional como orientadora das ações do grupo. Outro entrevistado comenta que, na ocorrência de “práticas não normatizadas”, recorre à *práxis*, ao modo de fazer convencionado e aos casos precedentes. Assim, olhando para o que foi feito anteriormente no setor, os servidores procedem de igual maneira, dentro do princípio da razoabilidade.

Nesse sentido, percebem-se as normas por meio das quais os servidores seguem um comportamento esperado, aceito ou apoiado pelo grupo. Não obstante sua sutileza, os padrões de conduta não escritos permeiam o estilo das relações intraorganizacionais, recompensando e incentivando, ou punindo e colocando no ostracismo aqueles que os violam (Freitas, 1991; Santos, 1994).

“Não devemos, necessariamente, atender aos interesses individuais, se eles não forem o interesse da administração. A norma é muito rígida e não atende a situações

específicas, então precisamos flexibilizá-las algumas vezes, mas sempre dentro da legalidade” (informação verbal).

No que diz respeito à flexibilidade, cabe ressaltar que é de caráter essencialmente subjetivo e que, por essa razão, os servidores parecem preferir ater-se ao que está disposto nos manuais de organização internos. (SARAIVA, 2002)

Diante desse cenário, parece ocorrer tamanha pressão da estrutura burocrática que os servidores se sentem impelidos a cumprir as normas a qualquer custo, ainda que o custo seja ignorar a principal tarefa dos administradores públicos: promover o bem-estar social, através de serviços de qualidade, que atendam às necessidades do público.

Sob o mesmo prisma, em relação aos administradores públicos, Denhardt e Catlaw (2017, p. 163) preconizam que “o dever não consiste apenas em observar a lei e obedecer aos superiores. Ele deve antes compreender uma reflexão cuidadosa sobre a natureza das responsabilidades públicas e, em última análise, estar associado a noções filosóficas de virtude, princípios e consequências.”

#### **4.4 Inovação nos serviços públicos**

Apesar da autonomia outorgada das chefias para os servidores, os entrevistados têm a sensação de que não há espaço para inovar ou improvisar em seus setores. Diante do condicionamento das práticas à legislação vigente e da forte fiscalização e auditoria nos serviços realizados, os sujeitos admitem que, em suas percepções, não há espaço para inovar ou reinventar procedimentos.

Apenas um dos servidores entrevistados acredita que há espaço para inovar, melhorando rotinas e inserindo avanços tecnológicos nas práticas do setor. No entanto, quando questionado sobre quais eram as inovações, ele relata que substituiu os formulários por outros formulários, na intenção de agilizar as tarefas do setor. Isto é, formulários de papel têm sido substituídos por formulários online, com preenchimento mais automatizado e ágil. Nesse sentido, o entrevistado acredita que o setor tem buscado inovação em busca de mais eficiência, em suas palavras: “menos tempo, menos serviço e mais resultado” (informação verbal).

No contexto de outro setor, que trabalha com atividades puramente administrativas e com muitos recursos financeiros, a visão é mais pessimista: “não vejo, no meu setor, espaço para inovar, não temos abertura e estamos atrelados a procedimentos estabelecidos e que são necessários. Os processos poderiam ser mais fáceis, mais ágeis, mas a normatização e a burocratização dos próprios órgãos de controle nos impedem” (informação verbal).

Nesse viés, percebe-se que o complexo sistema de normas, essencialmente burocrático, e a característica técnica dos trabalhos desenvolvidos dá aos servidores a sensação de que não há como inovar e manter-se dentro do estabelecido na norma. Ademais, os servidores percebem os órgãos de controle como mantenedores do enrijecimento burocrático, os “aprisionando” no cumprimento de normas e reprimindo as iniciativas de inovação e mudança.

Nos setores em que há mais atendimento ao público e demandas mais simples, como emissão de documentos, existe uma maior abertura quanto à flexibilidade das normas. Por sua vez, os setores mais administrativos que lidam com recursos financeiros da Universidade, sentem-se mais restritos em suas ações e presos à legislação.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A observação da cultura organizacional permite a análise da complexa relação entre o aspecto normativo e o elemento cultural, proporcionando uma reflexão acerca das práticas administrativas através da percepção dos servidores públicos. Em que pesem as limitações atuais com que se depara a administração pública, uma observação da cultura organizacional de uma Instituição Federal de Ensino, tradicionalmente burocrática, permite tanto que se avalie o peso das instituições normativas no que se refere à configuração de valores e pressupostos internos, quanto que se trabalhe com um quadro mais abrangente de análise do que ocorre hoje na esfera pública, por meio do comportamento humano.

Ainda que preliminar, tal iniciativa é promissora, à medida que permitiu delinear como se dão as relações no seu interior, e identificar como a percepção e as práticas dos seus próprios componentes revela particularidades da concepção e operacionalização da cultura em uma organização: uma teia complexa de normas, valores, mitos e crenças entre a potencialidade e a realidade (SARAIVA 2002). Nesse sentido, pôde-se perceber que a prática dos servidores é orientada pelo comportamento e pelas convenções legitimadas pelo grupo que, por sua vez, vale-se da legislação vigente e dos princípios da administração pública para desenvolver suas atividades.

A partir da análise dos dados coletados, destaca-se o apego à burocracia como forma de proteção utilizada pelos servidores. De um lado, protegem-se dos órgãos de controle, que cobram formalização, padronização dos serviços e cumprimento de normas. De outro, parecem proteger-se de si mesmos, da natureza humana corrupta e do “jeitinho brasileiro”, eximindo-se de situações em que se encontrem alheios ao respaldo das normas.

Essa pesquisa teve como limitação um número diminuto de participantes, em razão da sua modalidade de entrevista longa e reflexiva sobre a organização cultural de uma Universidade Federal, em que os mesmos eram servidores, e vivenciavam diariamente esse dilema da observância da lei e o foco no cidadão. Como sugestão de pesquisas futuras, se propõe realizar a mesma com um número maior de participantes, em diferentes postos da hierarquia de trabalho.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 30 jun. 2017

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado republicano: democracia e a reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impacto**. São Paulo: Makron Books, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, 1994. Disponível em:<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/13915/redesenho-do-estado-para-o-desenvolvimento-socio-economico-e-a-mudanca--uma-agenda-estrategica-para-a-discussao>>. Acesso em: 3 jul. 2017

LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F.; OLIVEIRA, F. B. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho . **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 893-912, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. C. (Org.) **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

O'REILLY, C. A; CHATMAN, J. A; **Culture as Social Control: Corporations, Cults, and Commitment**. Greenwich: JAI Press, 1996.

PIRES, J. C. D. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81–105, 2006.

SANTOS, N. M. B. F. Diagnosticando a cultura organizacional através da abordagem tipológica de Quinn: uma pesquisa nas empresas brasileiras do setor têxtil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, XVIII, 1994, Curitiba. **Anais**. Curitiba: ANPAD, 1994.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/17244/cultura-organizacional-em-ambiente-burocratico>>. Acesso em 04 jun 2017.

SCHEIN, E. H; **Organizational Culture and Leadership**. 6 ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SOUZA, Carla Patrícia da Silva. **Cultura e Clima Organizacional: compreendendo a essência das organizações**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

VIEIRA, M. F. Por uma boa pesquisa qualitativa. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003

YIN. R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005