

# **Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial**

**Lindomar Pinto da Silva  
Élvia Mirian Cavalcanti Fadul**

## **Resumo**

*Este trabalho inicia a discussão de mudanças culturais no serviço público a partir da reforma gerencial iniciada em 1995. Discute os principais conceitos de cultura, seus elementos, algumas críticas e uma vertente teórica da integração. A partir disto ele analisa o processo de diagnóstico da cultura organizacional em uma organização pública e os caminhos conceituais que foram identificados a partir das ações adotadas por esta organização. Da análise deste processo algumas questões podem ser identificadas. Primeiro, que a organização assume a cultura como uma variável organizacional sujeita a controle, e que a partir disso é possível transformá-la através de medidas adequadas. As medidas adotadas indicam que a percepção desta organização é de que a cultura é vista dentro da perspectiva da integração, única, homogênea e que é possível que seus membros se comportem da mesma forma a partir do desenvolvimento de uma “nova cultura”. A análise de todo o processo e de seus resultados faz parte de um trabalho já em desenvolvimento, que será divulgado posteriormente.*

Palavras-chaves: cultura organizacional, reforma gerencial, mudança organizacional

## **1. Introdução**

As organizações públicas brasileiras iniciaram um processo de transformação organizacional a partir das propostas de reforma do Estado iniciada em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Seus pressupostos objetivavam imprimir novas configurações ao Estado brasileiro e uma transformação na sua administração pública. O PDRAE pretendia transformar o modelo tradicional da administração burocrática, considerada ineficiente, em uma administração gerencial orientada para resultados. Dentro destas perspectivas, considerava-se que a mudança cultural seria importante para o sucesso das modificações a serem implementadas.

Nesse sentido, este trabalho analisa as bases da mudança organizacional na Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ – BA) a partir de 1995, na medida em que esta mudança foi orientada pelos mesmos pressupostos da reforma gerencial. A SEFAZ-BA é órgão da administração pública estadual, cujo objetivo principal é arrecadar e administrar os recursos públicos do Estado. A escolha desse órgão como universo empírico deste trabalho decorre da experiência que a SEFAZ adquiriu ao longo do processo de reforma do Estado brasileiro, pois investimentos significativos foram feitos nesta direção pelo próprio Estado da Bahia, pelo Governo Federal e por organismos internacionais interessados na “eficiência fiscal” do Estado brasileiro.

## **2. Metodologia**

A metodologia utilizada para este trabalho é o estudo de caso, e tomou-se como parâmetro além da revisão bibliográfica, a análise de documentos e relatórios produzidos à época do início das mudanças. Foram utilizados documentos produzidos e disponibilizados

pela própria organização. Os dados levantados foram comparados com os referenciais conceituais tratados no texto básico utilizado no processo de modernização com o objetivo de verificar a que linha teórica estava alinhada a proposta de mudança iniciada naquele momento. Foram analisados também relatórios de diagnósticos produzidos por consultoria externa contratada para conduzir o processo de transformação organizacional. Foi também analisado um relatório resultante de uma pesquisa realizada com os servidores da SEFAZ-BA, durante a qual foi levantada através de questionários, a percepção dos funcionários, utilizando-se da escala Likert, com 5 (cinco) opções de respostas, indo do concordo totalmente ao discordo totalmente (SEFAZ, 1998). Neste caso, este relatório auxiliou no levantamento das características da cultura organizacional da organização no início do processo de mudança organizacional.

As análises apresentadas neste trabalho constituem parte de um trabalho de pesquisa mais amplo sobre esta organização, o qual abrangerá outros temas e conceitos. Neste sentido, a pesquisa, aqui apresentada concentra-se especialmente nas primeiras ações e pressupostos que orientaram os ideais de “mudança cultural” a ser implementada nesta organização. Por isso, não serão analisados e nem discutidos resultados, mas apenas as diretrizes das mudanças e os conceitos que podem ser associados a este processo.

### **3. Cultura Organizacional**

O tema da cultura organizacional teve seu auge em termos de discussão durante a década de 80. Várias são as possíveis causas desta verdadeira avalanche de produção científica sobre o tema. Entretanto, uma das causas que mais tem sido apontada quando o tema é abordado é a ascensão das empresas japonesas em um contexto de perda de competitividade das empresas norte-americanas. Além disso é possível identificar outros fatores que justificam esta profusão, que, de certa forma se alinham a este mesmo ponto de vista.

Aktouf (1994) ao abordar este tema, e de forma bastante crítica sobre o tratamento dado nos estudos organizacionais sobre cultura organizacional, defende que o tema teve aumento de interesse em função de

a) o fracasso do modelo das relações humana e das motivações que mostraram sua incapacidade intrínseca de resolver o problema de fazer com que dirigentes e dirigidos se tornem realmente parceiros; b) o fracasso do “modelo racional” e do comportamento “científico” das organizações, em virtude da inibição do potencial humano devido à sua especialização, e c) enfim, o desejo de fazer emergir “campeões” e “embaixadores” de todos os lados da empresa, para suscitar em cada um a procura de um ideal de si mesmo, na organização e através da organização, isto é, na sua “qualidade”.(Aktouf, 1994, p.44).

Martin e Frost (2001) atribuem a fatores de ordem mais política que organizacional, na medida em que fatos a exemplo da implementação do Mercado Comum Europeu começaram a fazer aparecer situações de diversidades culturais que passaram a se tornar importantes na análise de seus efeitos. Estes autores acrescentam que “a valorização da diversidade foi redefinida, a fim de abranger o aprendizado das diferenças, compreendê-las em profundidade e facilitar seu florescimento, sem as tradicionais pressões para assimilar a visão dominante.”(MARTIN e FROST, 2001, p.222). O que se percebe é uma verdadeira crença de que o que de fato ocorreu foi o surgimento do Japão, com seu aumento de produtividade, que gerou toda uma concentração de produção científica sobre esta temática em busca de

explicações que pudessem dar conta das diferenças entre o aumento da produtividade das empresas japonesas e o declínio da produtividade das empresas ocidentais, e, mais precisamente, como diz Aktouf (1994), das empresas norte-americanas (MORGAN, 1996; FLEURY, 1987; HOFSTEDE, 2003).

Fleury, Shinyashiki e Stevanato (1997) acreditam que fatores como a globalização dos mercados e a própria mudança nas organizações seriam, também, fatores importantes que estimularam o interesse pelo estudo do tema. Dentro de uma abordagem mais crítica, Freitas (2007) lança dúvida sobre a forma de se atribuir importância fundamental à produtividade japonesa e à sua cultura, sem considerar outros elementos envolvidos na produção. Segundo esta autora, seria importante considerar também as condições de produção daquelas empresas, principalmente pelo fato de o parque produtivo japonês ser relativamente novo, o que de certa forma pode garantir produtividade maior do que empresas mais antigas.

Neste período, de 1983 a 1990 podem ser citados os periódicos que acabaram marcando o início ou pelo menos o acirramento da discussão sobre o tema cultura organizacional. Neste sentido, para confirmar esta concentração de produção na área de cultura organizacional Aktouf (1994) diz:

“Esta corrente da teoria de gestão continuou a se afirmar e a crescer até constituir, nos dias de hoje, quase uma área disciplinar específica, com seus analistas, suas escolas, suas tendências, seus clássicos(chamo de clássicos as obras que marcaram o começo da corrente “cultura de empresas” e que são as mais citadas ou retomadas: Ouchi (1981), Deal e Kennedy (1982), Peters e Waterman (1982), Pettigrew (1979), Weick (1979), Schein (1985) Pascale e Athos (1981), suas revistas *Administrative Science Quarterly*, *Organization Studies*, *International Studies of Management and Organizations*, *Revue française de gestion* e *Revue internationale de gestion*. Outros autores citados: Smircich e Calas (1987), Alvesson (1986), Ouchi e Wilkins (1985), Allaire e Firsirotu (1984)” (AKTOUF, 1994:40)

Este conjunto de autores reflete a importância atribuída naquele momento ao tema. Apesar da perspectiva crítica do autor citado acima, sobre ser, esta temática, “quase uma área disciplinar específica” já é possível perceber que este tema tem lugar já estabelecido como campo de estudo. Neste sentido, Freitas (apud Mascarenhas, 2002:89) acrescenta que *“cultura organizacional é um tema consolidado em administração. Desde 1983, ano da publicação de edições especiais sobre o assunto nas revistas Administrative Science Quarterly e Organizational Dynamics, o assunto é objeto cada vez mais freqüente de pesquisas acadêmicas, de matéria na imprensa e de preocupações de executivos.”*

Freitas (2007:1), reforçando este ponto de vista acrescenta: hoje podemos dizer que a cultura organizacional como área temática da administração e dos estudos organizacionais não é moda; ao contrário, ela não só está consolidada como ainda desperta grande interesse teórico e prático”. Isso demonstra que todo o esforço empreendido na década de 1980 foi importante para a solidificação do tema na atualidade.

Para finalizar esta parte introdutória, e para reforçar a valorização do tema, Peters e Watermann (apud MARTIN e FROST (2001:224) citam:

“Sem exceção, o domínio e a coerência da cultura provaram ser uma qualidade essencial das companhias excelentes. Além disso, quanto mais forte é a cultura e mais dirigida ao mercado, menos necessidade há de manuais de políticas, organogramas ou regras e procedimentos detalhados. Nestas companhias, as pessoas

mesmo nas posições baixas sabem o que devem fazer na maioria das situações porque os valores que as guiam são claros”.

Este texto exemplifica a importância que foi dada ao tema cultura organizacional naquele período e que acabou suscitando inúmeras pesquisas na área. Não se trata neste momento de concordar com seu conteúdo, mas apenas registrar como os estudos sobre cultura organizacional tiveram uma expressiva produção que acabou por lhe dar o status de disciplina obrigatória em praticamente todos os currículos de universidades, cursos de pós-graduação, mestrado e doutorados, além de cursos profissionalizantes na área de administração.

A cultura organizacional possui atualmente um campo próprio dentro dos estudos organizacionais. Sua consolidação representou uma oportunidade de aprofundamento de estudos sobre o tema, e conseqüentemente a criação de novas possibilidades de análise das organizações. Isso não significa, entretanto que esse processo se deu de forma pacífica e sem as contradições que marcam quase que necessariamente o nascimento de qualquer conhecimento.

Vários são os conceitos de cultura organizacional. E, dependendo da abordagem que cada autor faz da análise, o conceito pode ser diferente, ou pelo menos valorizar aspectos que outros autores não abordaram. Por isso, que dentro deste campo, é possível obter diversos conceitos para o mesmo construto. Neste sentido, podemos indicar alguns conceitos que mais se destacaram na literatura sobre o tema. Resta, entretanto lembrar que a cultura organizacional não é um tema neutro, isto é, não pode ser visto como isento dos conflitos inerentes a toda relação social. Assim, cada vertente e cada autor, ao abordar seu conceito, por certo o faz, levando em conta estes aspectos políticos ou ideológicos que marcam seu conceito de cultura (FLEURY, 1987).

Assim a cultura pode ser definida como:

- a) Cultura é o que a empresa é? Ou cultura é o que a empresa tem? (Smircich, apud FREITAS, 2007:55).
- b) “Cultura organizacional é a programação coletiva da mente que distingue os membros de uma organização dos de outras.”(HOFSTEDE, 1991:210)
- c) “ Uma definição de cultura não estaria completa se não levasse em conta as significações ocorridas no âmago das práticas. Assim, uma definição rigorosa de cultura deveria articular de maneira dialética contextos de interação social, práticas dos atores e significações das ações” (DUPUIS, 1996:243)
- d) Cultura é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas” (SCHEIN, 2004:17)
- e) “Cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente” (AKTOUF, 1994:42).

Ao analisar conjuntamente os conceitos apresentados é possível perceber diferenças básicas e semelhanças entre eles. É possível também perceber a diferença entre a abordagem dos antropólogos - Aktouf e Dupuis - e dos administradores. Para aqueles a cultura

organizacional tem elementos que envolvem aspectos relacionados ao indivíduo e suas relações com ele mesmo e seu ambiente social, onde ocorrem as práticas sociais. Entretanto para os demais autores - Schein, Hofstede - a cultura tem um aspecto funcionalista. Isto é, ela existe para tornar a organização mais eficiente no que se refere à organização interna na busca de resultados. Neste caso, essa é a grande crítica feita aos estudiosos da cultura na medida em que desconsideram outros aspectos caros à antropologia, por exemplo, e a conceitua como se fosse termo novo que se move independente de seus atores sociais. Este aspecto funcionalista deriva da busca pela compreensão da cultura organizacional. Isso referindo-se ao sucesso japonês. Se a cultura japonesa, com seus samurais, cultivos de arroz, solidariedade, submissão era capaz de tornar aquele país competitivo, então possivelmente seria positivo entender aquela cultura, aprendê-la e transportá-la para as empresas do ocidente e a partir disto, torná-las tão produtivas quanto as japonesas.

De fato, pensando a cultura como funcionalista e depois como algo extremamente variável, seria fácil “transportá-la” do oriente para o ocidente sem maiores dificuldades. Um erro, sem dúvida na medida em que, mesmo no mais funcional conceito de cultura organizacional, no caso o conceito de Schein (2004), existem elementos que não são facilmente transportáveis, a exemplo dos pressupostos básicos. Esses seriam aqueles elementos mais subjetivos e que estão no campo do inconsciente dos indivíduos e que não são primeiro, facilmente visíveis, segundo, compreendidos, e depois facilmente modificados. Morgan (1996) quando discute aspectos da subjetividade dos indivíduos que os torna “prisioneiros” do inconsciente, acredita que estes elementos da inconsciência, formados muitas vezes em períodos distantes da vida do indivíduo adulto, são de difícil mudança e inclusive impede-os de absorver e processar mudanças que às vezes podem parecer muito pequenas.

#### **4. Elementos da Cultura Organizacional**

A cultura organizacional, independente do conceito ou da abordagem que se utilize, é composta de diversos elementos e níveis. Cada autor divide e conceitua a cultura a partir de seu ponto de vista. Alguns dividem em diversos níveis, outros não falam em níveis, apenas em elementos. Importa, entretanto, buscar compreender evidentemente o maior número de elementos que permitam a compreensão de forma mais ampla possível do conceito e o que ele representa.

Hofstede (2003) fala tanto de elementos da cultura, como de níveis de cultura. Além disso, ainda atribui ao indivíduo o pertencer a diversos níveis de cultura em função do grupo, religião, nacionalidade, sexo, trabalho ao qual pertença (HOFSTEDDE, 2003:25). Schein fala de níveis de cultura e quais elementos compõem cada um dos níveis identificados por ele (SCHEIN, 2004:26). Aktouf (1994) valoriza as representações mentais na cultura, tendo como elementos mais importantes os símbolos e os mitos. Para ele “a cultura organizacional é sustentada e mantida por elementos constitutivos indispensáveis, em especial pelo mito” (AKTOUF, 1994:52). Enquanto Dupuis (1996) acredita que a cultura precisa ter como base as práticas sociais, o contexto onde estas práticas ocorrem (estrutura) e os significados destas práticas. Por fim, podemos citar Kotter e Heskett (1992) que pensam a cultura em termos de níveis. Para estes a cultura tem apenas dois níveis os quais eles definem como nível de visibilidade e nível de resistência à mudança, o nível menos visível.

Quando se divide em níveis visíveis e invisíveis, artefatos visíveis, valores, camadas de cultura, estes autores estão deixando para a compreensão que estes elementos são visíveis e

podem ser “trabalhados” como outra variável qualquer dentro da organização. Este é mais um ponto de colisão entre antropólogos e administradores.

Schein (2004) dividiu a cultura em três níveis de compreensão: a) ***nível dos artefatos visíveis***: são aqueles mais visíveis e representados pelos elementos físicos da organização; b) ***nível dos valores que governam o comportamento das pessoas***: ele incluiu aqui filosofias da empresa, metas e estratégias. São elementos que assumem aspectos valorativos na organização e são passíveis de orientar o comportamento dos indivíduos, e c) ***nível dos pressupostos inconscientes***: incluídos aqui as crenças, percepções, pensamentos e sentimentos.

Para Schein (2004) estes níveis de cultura não são estáticos. Eles podem interagir e permitir a alteração de elementos em níveis diferentes. Os artefatos visíveis podem suscitar a criação de valores, que por sua vez podem transformar em crenças e sentimentos no nível dos pressupostos. Kotter e Heskette (1992) pensam da mesma forma. Segundo eles, os níveis visíveis e invisíveis podem interagir e permitir que elementos de um nível possam ser incorporados pelo outro nível. Uma diferença entre estes autores parece existir na concepção de Hofstede. Quando ele deduz que os elementos da cultura são os valores, os rituais, os heróis, os símbolos e as práticas, ele coloca, entretanto, os valores dentro da categoria de pressupostos básicos de Schein. Há a impressão de que eles usam o mesmo termo- valores- para expressar coisas diferentes. Tanto é assim que Schein considera o elemento de difícil mudança e que está no nível mais profundo como pressuposto básico, enquanto Hofstede considera o nível mais profundo os Valores.

Este delineamento de níveis de cultura parece indicar uma intenção mais profunda e extrema de parte dos estudiosos da cultura, segundo se depreende da leitura de Aktouf (1994) e Dupuis (1996). O que esse conjunto de coisas iguais e diferentes querem mostrar é que é possível transformar a cultura organizacional. Coisa que os antropólogos consideram como uma aberração conceitual. Na visão destes, e inclusive nos conceitos citados acima tanto da antropologia quanto dos administradores, alguns elementos são semelhantes: crenças, valores, costumes são elementos que de alguma forma são contemplados nas duas ciências. Entretanto o que eles representam para as duas áreas são coisas diferentes.

Se a cultura para Aktouf, Dupuis, se constitui de elementos materiais e imateriais, símbolos e mitos que são criados a partir da história de cada povo, como seria possível aos dirigentes e estudiosos da cultura organizacional pensar em transformação desta mesma cultura? E, além disso, como entende Hofstede que a cultura organizacional sofre influência da nacionalidade em que se encontra a organização, seria possível transformar uma cultura organizacional a partir da vontade de seus dirigentes?

Uma resposta inicial dependeria da abordagem adotada. Smircich (1983, apud FREITAS, 2007) questiona sobre o que é efetivamente a cultura organizacional. “a cultura é algo que a organização tem ou é algo que a organização é?” Se se pensar na cultura organizacional como variável, tomada pelos dirigentes capazes de construí-la, modificá-la, adota-se como pressuposto que a cultura da organização é variável e perfeitamente controlável. Isso é completamente contestado pelos antropólogos que pensam a cultura como algo histórico e não ahistórico que pode ser movida a qualquer momento, em função de interesses diversos.

Se adotar a outra abordagem, a cultura é a organização e deriva da sociedade na qual

ela se encontra, ter-se-ia dificuldade inclusive de se falar em cultura organizacional, já que ela na verdade é a própria organização. Entretanto, esta abordagem parece ser a menos aceita e talvez a mais combatida nos escritos sobre cultura. Ou melhor, os escritores têm tanta certeza que a cultura é variável e controlável, que nem se discute mais esta questão, pelo menos em nível das organizações. Isso pode ser visto nos artigos e livros escritos sobre o tema. Para reforçar, a abordagem teórica Pós-moderna acabou por provocar mais discussões sobre esta imutabilidade da cultura.

Mais do que mudar a cultura organizacional, a própria cultura é passível de mudança. Alcadipani e Crubellate (2003) ao discutir cultura organizacional a partir de textos produzidos no Brasil sobre cultura organizacional, no período de 1990 a 2000, fazem duras críticas aos autores brasileiros, em função de adotarem como pressuposto de verdade a imutabilidade da cultura brasileira. Segundo os autores, a cultura organizacional brasileira é sempre considerada a partir dos modelos de cultura criados a partir do período colonial com os portugueses, e que atualmente, quando se quer entender os traços da cultura brasileira, volta-se para escritores que produziram obras considerando a cultura brasileira sempre a partir da colonização. Segundo eles, a abordagem pós-moderna acredita: a formação do povo brasileiro se deu por diversos povos (índios, portugueses, holandeses, franceses, ingleses etc) e depois, já se passaram mais de 500 anos, e que é improvável que aquela cultura seja a mesma que é encontrada atualmente no Brasil, sem contar com a diversidade regional que no Brasil é significativa em função da sua dimensão territorial.

Estes elementos da cultura organizacional não podem ser pensados de forma exclusivista por qualquer abordagem ou área do conhecimento. Ainda que vários sejam os autores, é possível buscar um equilíbrio entre os conceitos de forma a permitir a aproximação de autores na construção de conhecimento. Dupuis (1996) por exemplo, advoga que a cultura organizacional origina-se de fontes múltiplas, englobando fatores externos e a própria dinâmica interna organizacional. O próprio Sainsaulie (apud, DUPUIS, 1996) conclui que existem cinco processos que influem nas organizações, os quais ele chamou de regulações culturais: a) adaptação societal, b) interdependências institucionais, c) comunidades profissionais, d) confrontações e, e) aprendizagem cultural. Disto decorre que tanto Sainsaulieu, Dupuis e Alcadipani e Crubellate concordam em parte com a possibilidade das mudanças que podem ocorrer na cultura organizacional. Entretanto, cada um com sua abordagem e alcance diferentes.

Segundo Aktouf, o mito é elemento fundamental da cultura. O mito tem uma importância tão grande e se constrói com a história da sociedade, que modificá-lo significaria modificar a própria sociedade e destruir uma estrutura de pensamento que vigora a séculos na própria sociedade. Entretanto, citando o próprio Aktouf (1994), ao exemplificar diversas organizações onde ele efetuou pesquisas, destaca-se uma empresa que ele denominou de do ramo de perfuração. Ao abordar esta empresa, ele cita as conseqüências das mudanças realizadas em função de troca no comando da empresa. Chama a atenção também diálogos colhidos pelo próprio autor de funcionários sobre o sentimento em relação ao trabalho. Diz o texto citado pelo autor:” *finalmente, emergia da maioria das conversas uma opinião muito consolidada a respeito da existência, anteriormente à mudança, de um espírito corporativo que permitia suportar com alegria as forças hostis do Sahara e lutar melhor contra elas*” (AKTOUF, 1994:61). Este depoimento demonstra que havia “condições anteriores” que permitiam o “espírito corporativo” e que naquele momento não havia mais. Neste sentido, a mudança em relação ao passado é visível. Independente em que nível de cultura e de que elementos foram mudados, certo é que houve transformação na percepção dos indivíduos e

que era suficiente para impactar a relação que os trabalhadores possuíam com o trabalho.

## 5. Cultura Organizacional no Setor Público Pós-Reforma do Estado

A Administração Pública brasileira passou nestes últimos 12 anos por transformações significativas em busca da eficiência na prestação de serviços públicos. Essas transformações, fruto de uma abordagem gerencialista, adotada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995, pretendiam tornar o Estado brasileiro eficiente, rápido, flexível e pronto para atender às “novas demandas sociais”, geradas pela abertura dos mercados, globalização e mudanças nas relações sociais. Desta forma, pretendia-se dotar o Estado de condições técnicas capazes de atender de forma mais adequada aos anseios da sociedade. Dentro deste contexto de transformações, o governo propôs e adotou a Reforma do Estado, tendo como instrumento legal o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), implementado em 1995. Ele tinha como função apresentar as diretrizes básicas para levar adiante os objetivos da reforma do estado, traçando inclusive as formas de alcançar estes objetivos.

A reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995, tinha como objetivos que interessam a este trabalho a melhoria do serviço prestado aos cidadãos. Neste sentido, o Plano Diretor da Reforma apresentou o diagnóstico da situação das instituições brasileiras, propondo que os seguintes elementos fossem analisados e transformados para que aqueles objetivos fossem atingidos. São os seguintes os elementos analisados que demandariam ação específica para o alcance dos resultados: a) **dimensão institucional-legal**; b) **recursos humanos**, c) **o mercado de trabalho no setor público**, e d) **dimensão cultural e dimensão-gestão**.( PDRAE, 1995)

Estes pressupostos da Reforma gerencial foram disseminados em todos os Estados. Logo os Estados brasileiros, formalmente foram convidados a participar da transformação de suas organizações de arrecadação de tributos através do Programa Nacional de Apoio À Administração Fiscal Para Os Estados Brasileiros – PNAFE. Este programa tinha como objetivo:

“assegurar o fortalecimento e modernização das administrações fiscais dos Estados, para que assumam, em definitivo, a parcela que lhes cabe de instrumentos da eficácia do Sistema Fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado, racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos Estados brasileiros. A principal característica do PNAFE é ser um programa **de fortalecimento institucional** voltado para a melhoria qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, com maior justiça fiscal e para a otimização do gasto público, ao mesmo tempo em que aparece como instrumento fundamental para a recuperação da capacidade de investimento dos Estados brasileiros e, assim, o fortalecimento da própria federação. (<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/> Acesso em 05/03/2007)

Quando se verifica o andamento dos projetos vinculados ao PNAFE, percebe-se o quanto este programa se alinhou às determinações coercitivas dos financiadores internacionais, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi o principal agente de financiamento do programa acima mencionado. Este programa teve como grande objetivo fornecer os recursos necessários para as Secretarias de Fazenda nos Estados para que efetuassem as transformações necessárias de forma a atingir os objetivos pretendidos.



No caso da Bahia, a SEFAZ-BA participou intensivamente deste processo e neste trabalho apresentamos as características iniciais que para os administradores marcariam as ações a serem implementadas como forma de alcançar os ideais pretendidos na reforma do Estado. Neste caso, serão analisadas as medidas voltadas para as transformações organizacionais em busca de uma mudança na cultura organizacional desta organização. Sendo assim, este trabalho se concentrará em identificar os aspectos que caracterizavam a cultura organizacional à época, a partir dos relatórios disponibilizados pela organização, elaborados como instrumento de ação.

De início, é possível perceber que tanto em nível nacional (BRESSER PEREIRA, 1998) quanto em nível estadual (SEFAZ, 1997), havia a compreensão de que a cultura é uma variável gerenciável e controlável. Não era uma característica inata da organização e por isso passível de transformação. (SCHEIN, 2004).

A organização pública em análise, adotando as diretrizes originadas pelo PNAFE seguia efetivamente esta orientação teórica, entendendo que a cultura podia ser efetivamente transformada, como meio de alcançar as características necessárias para se tornar mais eficiente. Dentro do regulamento deste programa consta a seguinte e primeira de todas as orientações: “ *Fortalecimento institucional – que consiste em definir ações que representem um forte investimento no desenvolvimento dos recursos humanos, **de modo a viabilizar a mudança cultural exigida em processos de modernização***” (PNAFE, 1996:17). Logo percebe-se que a cultura organizacional para a administração fazendária é considerada uma variável capaz de sofrer modificações através de processos intensivos de ações neste sentido.

Em 1998, em pleno processo de reforma do setor público, a SEFAZ-BA, após um levantamento de diagnóstico de “clima organizacional”, realizado pela empresa responsável pela implementação das mudanças organizacionais, concluiu, como um de seus objetivos: “ **Fomentar processos de inovação e mudança na Secretaria, através da Implantação de uma Cultura de Qualidade**”( SEFAZ, 1998:56).

É possível perceber que a partir daquele ano, 1996, diversas ações foram implementadas no sentido de “construir” uma cultura voltada para os desafios a serem enfrentados pela nova administração pública. E entendemos que neste caso, esta organização adotou como ponto de partida a mudança cultural, por certo concordando com o conceito de cultura que aceita o fato de que ela está associada ao desempenho organizacional (MORGAN, 1996). Neste sentido, além da percepção sobre a “viabilidade da mudança cultural”, de fato as medidas implementadas em função dos diagnósticos apresentados caminharam para o entendimento de que a “cultura japonesa” era mais adequada para a busca da qualidade desejada. Isso pode ser confirmado pela implementação do programa de qualidade implementado a partir de 1996, que tem como fundamento as ferramentas de gestão da qualidade total focadas nos processos desenvolvidos nas empresas japonesas.

Dentro dos diagnósticos apontados que caracterizavam esta organização, naquele período podem ser citados os seguintes: *a) excessivamente burocrática, b) falta de um sistema de planejamento, c) falta de um sistema de apoio gerencial, d) mecanismo de avaliação de desempenho e produtividade com distorções, necessitando de critérios técnicos (patrimonialismo), e) individualismo, f) desperdícios, g) estrutura organizacional pesada e inflexível e h) baixo nível de comprometimento com a organização.* (SEFAZ, 1997, 1998). Esta lista de elementos da cultura organizacional não diferem muito de características encontradas em outras organizações públicas conforme Carbone (2000).

Infere-se deste diagnóstico que as medidas adotadas como importantes e necessárias passam pela correção destas distorções que ocorrem nesta organização. Assim sendo, foram feitas as definições de que medidas seriam necessárias para dotar a organização de características adequadas para viabilizar a eficiência organizacional desejada. Mais do que desejada, necessária para cumprir as metas organizacionais decorrentes do novo modelo gerencial adotado na organização.

Em primeiro lugar, pode-se verificar que o elemento “cultura” ganhou importância na dimensão da solução dos problemas detectados. Dentro das medidas a serem perseguidas pela organização, destaca-se “a institucionalização da “cultura” do planejamento, estabelecendo diretrizes e metas organizacionais. Esta vinculação estaria efetivamente de acordo com a postura funcionalista da cultura que tem em Schein (2004) um de seus maiores defensores. E neste caso, em particular as “metas” organizacionais compõem o conjunto de elementos dentro do conceito de cultura deste autor. Logo a “cultura organizacional” da SEFAZ-BA seria alterada através da implementação do sistema de “metas organizacionais”. Para Schein (2004) as metas organizacionais são elementos do *nível dos valores que governam o comportamento das pessoas. E neste caso sujeito a mudanças*. Posição que também Kotter e Heskette (1992) também defendem, adotando que este elemento(meta organizacional- estaria no “nível mais visível da cultura organizacional”, sujeita a mudanças.

A análise das ações realizadas no início do processo de mudança organizacional em busca da eficiência organizacional permite identificar alguns aspectos que podem ser relacionados com o diagnóstico da cultura organizacional. Estas ações podem ser relacionadas com os critérios de análise da cultura organizacional e seus elementos e níveis conceituais. Pode ser verificado que a orientação das ações foi baseada em alguns princípios ou pressupostos sobre a cultura organizacional:

- a) a cultura é variável controlável como qualquer outra dentro da organização
- b) os fundadores, no caso os gestores têm importância fundamental no processo de “construção” da cultura organizacional;
- c) a cultura organizacional é integradora de valores - perspectiva da integração.

Na primeira questão, as discussões anteriores são suficientes para demonstrar esta perspectiva dentro da organização: a cultura é gerenciável (PETTIGREW, 1996). Os vários diagnósticos citados acima, bem como as medidas adotadas podem revelar esta orientação. Ainda podem ser citados outros instrumentos que utilizados foram visando esta mudança cultural: implantação do sistema de metas; transformação da estrutura organizacional, implantação do sistema de indicadores, criação de sistemas de premiação, reformas em sistemas organizacionais. Todas estas mudanças encontravam respaldo nos primeiros objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e nortearam as ações dentro da SEFAZ-BA. Estas medidas estão também dentro dos conceitos teóricos aqui tratados e que são trazidos outra vez de Peters e Watermann ao defenderem que “o domínio e a coerência da cultura provaram ser uma qualidade essencial das companhias excelentes”. Esta organização acreditou que desenvolver uma cultura excelente a transformaria em uma excelente organização com os resultados desejados. Dentro do conceito destes autores, ainda podem ser identificados os aspectos da flexibilidade administrativa ou menor burocracia caso a organização possua uma cultura forte. Neste sentido uma das metas da organização no processo de mudança aqui citada objetivava “dotar a SEFAZ-BA de uma estrutura

organizacional ágil, flexível e com menor número de níveis hierárquicos, facilitando a comunicação e o processo decisório”(SEFAZ, 1997:20). Há uma visão da cultura como elemento funcional em busca de resultados. Isto é claro, está dentro da perspectiva de que a cultura organizacional é o diferencial entre as organizações excelentes e as medíocres (MORGAN, 1996).

O outro aspecto da cultura organizacional que se refere a importância dos fundadores no processo de formação da cultura organizacional também pode ser notado neste processo de mudança organizacional. Entretanto faz-se necessário lembrar dois pontos de vistas sobre esta questão. Primeiro as críticas de Aktouf (1994) sobre este endeusamento dos fundadores e gestores neste processo. Isto porque este autor discorda totalmente desta possibilidade, na medida em que atribui à cultura conjunto de elementos que não podem ser manipulados por elementos externos, a exemplo de gestores, por mais carismáticos que estes possam ser. Para ele, cultura possui elementos imateriais que ganham significado para os indivíduos ao longo de toda a sua vida e não são formados em um processo instantâneo, e nem podem ser modificados ao longo do tempo com facilidade. Importante citar neste contexto a percepção da teoria pós-moderna que acredita que até mesmo a cultura da sociedade é passível de mudança ao longo tempo. Mas não se discutirá este aspecto neste texto.

Fleury (1996) assume que os fundadores têm importância fundamental na formação da cultura que recomenda como uma das formas de entender a cultura organizacional “ a investigação da história dos fundadores da organização”(FLEURY, 1996, p.23). A SEFAZ-BA segue a orientação de que os seus gestores são os grandes responsáveis pela mudança cultural a ser implementada na organização. Isto pode ser notado pela quantidade de treinamentos a que foram submetidos os gestores a partir daquele momento como forma de reproduzir e conduzir as mudanças necessárias para que “a nova cultura” fosse implementada. Dentro das diretrizes de ação consta “otimizar o processo decisório, implantando ferramentas de apoio e suporte gerencial e programas de identificação, formação e desenvolvimento de lideranças”(SEFAZ, 1997, p.20). Os treinamentos abrangiam áreas diversas e focavam aspectos de “desenvolvimento gerencial”, “gerenciamento de crises”, “tomada de decisão”, “líder educador”, “coaching”, além de capacitação formal como diversos cursos de pós-graduação em que foram imersos todos os gestores da organização a partir daquele período.

Houve efetivamente uma ênfase no papel dos gestores enquanto condutores do processo de transformação cultural a ser implementado. Neste sentido, ainda que crítica, esta expressão de Aktouf (1994:44) contribui para a compreensão do papel dos gestores neste processo. Segundo ele “havia, no processo de estudo da cultura, o desejo de fazer emergir campeões e embaixadores de todos os lados da empresa, para suscitar em cada um a procura de um ideal de si mesmo, na organização e através da organização, isto é, na sua qualidade”. Segundo Aktouf (1994), os dirigentes não devem se considerar demiurgos a ponto de ter a capacidade de fabricar mitos, símbolos e sistemas de representação. Entretanto, no caso desta organização a orientação confronta diretamente com a perspectiva deste autor.

O terceiro aspecto identificado neste processo da construção da cultura é a ênfase na concepção da cultura enquanto uma perspectiva de integração. Esta perspectiva vê a cultura como única onde se instala. A organização desfruta de valores, crenças, e objetivos comuns. Ela considera um pensamento majoritário, e percebe a cultura como fruto de um consenso, harmonia, um sentido único para todos os seus membros (FREITAS, 2007). Sua visão é que a cultura que foi implantada no início da organização permaneceria a mesma, sem ser questionada. Ela baseia-se nos conceitos de Peters e Waterman (1982), quando defendem que

o segredo para o sucesso das organizações é possuir uma cultura organizacional forte. Mais do que isto, eles advogavam que os gerentes teriam a capacidade de criar estas culturas fortes e unificadas. Kotter e Heskett (1992) caminham na mesma direção, entendendo que a cultura pode ser forte a partir de seus dirigentes.

Martin e Frost (2001:224) acreditam que nesta perspectiva a “ a cultura era um pacote, internamente consistente, de manifestações culturais, que geravam o consenso de toda a organização, especialmente em torno de um conjunto de valores compartilhados”. Martin e Meyerson (1991:11) descrevem que esta perspectiva assume e confirma que uma cultura forte ou desejável é caracterizada pelo consenso amplo na organização, clareza e consistência”.

Quando se analisa as ações dentro da SEFAZ-BA, percebe-se que a linha das diretrizes estava sustentada nesta perspectiva. Os treinamentos realizados a partir da implementação dos programas de mudança e ao longo de todo o processo indicavam isto. Podem ser mencionados os treinamentos que foram disponibilizados de forma intensiva em toda a organização ao longo deste processo: **desenvolvimento de equipe** com os mais diversos níveis, mas a ênfase era a de tornar a SEFAZ-BA uma organização que se **caracterizasse pela unidade de pensamentos**, e este curso foi o grande instrumento nesta direção (SEFAZ, 1996). Este curso foi disseminado e realizado por todos os indivíduos, de forma que todos pudessem compartilhar das mesmas informações e ideais. Diante disso, possivelmente, esperava-se que houvesse a “conscientização” de que caminhos a organização desejava seguir a partir daquelas transformações. O senso de unidade era desejado da mesma forma que a perspectiva cultura da integração. Outros instrumentos podem ser citados a exemplo do programa de qualidade que tinha foco também na integração dos indivíduos, e que eliminaria também uma das deficiências apontadas no diagnóstico inicial: o individualismo (SEFAZ, 1997).

Dentro destas mudanças, percebe-se que não há nenhuma referência a aspectos subjetivos, ou do nível dos pressupostos básicos (SCHEIN, 2004), ou mesmo do nível mais invisível de Kotter e Hoskette (1992). Deduz-se disso que é possível modificar a cultura a partir dos elementos visíveis, dos artefatos e dos valores aparentes aos indivíduos. Isto é, na medida em que seja possível transformar os elementos visíveis da cultura asseguram-se as características desejadas desta cultura, como se apenas estes elementos fossem suficientes para caracterizar uma cultura organizacional, e não são (Schein, Hofstede, Kotter e Hoskette).

Para finalizar este processo de implementação de mudanças podem ser listadas mais algumas ações realizadas dentro da organização em vista destes objetivos de transformação cultural:

**Nível dos artefatos visíveis:** reestruturação organizacional – mudança nos níveis hierárquicos, redução de estruturas, reformas estruturais, mudanças de lay-out.

**Nível dos Valores:** criação da Missão da organização, definição e formalização de metas organizacionais, definição e disseminação de valores a serem desenvolvidos (comprometimento, criatividade, fortalecimento das relações pessoais, qualidade e produtividade, trabalho em equipe).

**Nível dos pressupostos básicos, incluindo as crenças, sentimentos e pensamentos:** Criação do programa SATISFAZ cujo objetivo central era imprimir nos indivíduos o sentimento de tornar a organização “uma família, como o melhor lugar para se trabalhar”. Este é o conjunto de ações de mais dificuldade de análise, entretanto

a organização criou diversos programas visando “tratar” dos indivíduos em nível de seus sentimentos a exemplo do Núcleo do Desenvolvimento do Ser Humano, cujo trabalho consistia em elaborar atividades com os indivíduos que demonstrassem algum distúrbio psíquico que interferisse em seu trabalho e convivência social.

O processo de mudança e como estes elementos foram sendo implementados ao longo dos anos, quais as resistências, quais os avanços e quais os impactos, bem como os resultados serão avaliados, em trabalhos de pesquisa a serem realizados futuramente. Entretanto, da análise de parte dos ideais e instrumentos utilizados, percebe-se que houve uma crença generalizada nos conceitos funcionalistas da cultura organizacional, e que ainda pode-se afirmar que os pressupostos de Schein (2004) são os mais utilizados.

## **6. Considerações finais**

O estudo da cultura organizacional constitui-se ainda hoje um grande desafio. Seja pelos motivos econômicos oriundos das discussões iniciais em função da supremacia japonesa, seja em função de elementos mais imateriais que fazem parte do imaginário dos indivíduos em cada sociedade, e conseqüentemente das organizações. Desta forma, este texto procurou apresentar alguns aspectos importantes na discussão da cultura organizacional.

O trabalho permitiu analisar o início de um processo de mudança cultural em uma organização pública, cujo objetivo era adquirir maior eficiência organizacional. Sendo assim, para esta organização a transformação da cultura se constituía em elemento fundamental, conforme visto em vários de seus relatórios de diagnósticos e diretrizes.

O texto permitiu verificar que esta organização concebe a cultura como elemento variável e controlável sujeita a mudanças a partir de novas orientações gerenciais. Diante disso, percebeu-se a ênfase dada na construção de um corpo gerencial que pudesse conduzir em cada unidade, processos de mudança organizacional..

Outra conclusão que pode ser percebida é que a organização entende a cultura como instrumento fundamental no processo dos resultados. Sua transformação é essencial para que as metas organizacionais sejam atingidas. As transformações e diretrizes em termos de ações foram implementadas a partir do ano de 1996, já com o programa de qualidade. Entretanto apenas uma pesquisa mais profunda a ser desenvolvida, permitirá concluir sobre algumas questões. Entre elas, verificar se a possibilidade de ter sido transformada a cultura organizacional inicialmente identificada e considerada inadequada para o novo modelo organizacional. Outra questão é verificar e identificar características desta nova cultura, caso ela tenha sido “criada” e se ela consegue estar ajustada para esse novo modelo organizacional desejado para as organizações públicas, a partir do modelo gerencial concebido na proposta de reforma do Estado brasileiro. Assim sendo, este trabalho abre a discussão para avaliar processos de mudanças organizacionais em organizações públicas: concepções, instrumentos, e resultados destes processos.

## **7. Referências**

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

ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura Organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. Revista de administração de empresas. v. 43, n.2, 2003

BARBOSA, Livia Neves de Holanda. Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. Revista de Administração de Empresas. V. 36, n.4, out/nov/dez. 1996, p.6-19

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do estado. MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. Brasília, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34.ed. Brasília : ENAP, 1998.

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

DUPUIS, Jean-Pierre. Antropologia, cultura e organizações: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, Jean-Francois(org). O indivíduo na organização: dimensões esquecidas, v.III, São Paulo: Atlas, 1996.

FLEURY, Maria Teresa Leme; SHINYASHIKI, Gilberto Tadeu; STEVANATO, Luiz Arnaldo. Arqueologia teórica e dilemas metodológicos dos estudos sobre cultura organizacional. In: MOTTAS, Fernando C Prestes; CALDAS, Miguel p. Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Estórias, mitos, heróis- cultura organizacional e relações do trabalho. ERA, n. 27, v.4, out/dez, 1987.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar a cultura de uma organização – uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Teresa Leme; FISCHER, Rosa Maria (orgs). Cultura e poder nas organizações. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: evolução e crítica. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: grandes temas em debate. Revista de Administração de Empresas, v.31 n.3,jul/set.1991, p.73-82

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma? Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FROST, Peter J. et al.Reframing organizational culture. Califórnia, Sage Production Editor, 1991.

GREGORY, Kathleen L. Native-View Paradigms: multiple cultures and culture conflicts in

organizations. *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983.

HOFSTEDE, G. *Culturas e organizações.compreender a nossa programação mental*. Lisboa: Edições Silabo, 2003

HOFSTEDE, G. *Culture's Consequences*. London: Abridges Edition, 1982

KOTTER, John P; HESKETT, James L. *Corporate culture and performance*. New York: The Free Press, 1992.

MARTIN, J.; MEYERSON, D. Organizational culture and the denial, channeling, and acknowledgement of ambiguity. In: L.R. Pondy, R.J.Bolan, Jr., and H. Thomas(Eds), *Managing ambiguity and change*. New York: John Wiley, 1988.

MARTIN, Joanne. *Culture in organizations: three perspectives*. New York : Oxford University Press, 1992.

MARTIN, Joanne; FROST, Peter. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cythia; NORD, Walter R. *Handbook de estudos organizacionais*. V.2. São Paulo: Atlas, 2001.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. *Etnografia e Cultura Organizacional: uma contribuição da Antropologia à Administração de Empresas*. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 88-94, abr./jun. 2002.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

PETTIGREW, Andrew M. A cultura das organizações é administrável?In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e Poder nas organizações*. 2ed. São Paulo: Atlas, 1996.

PETTIGREW, Andrew M. On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, v.24, p 570-581, 1983

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

SEFAZ. *Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda: projeto de modernização e racionalização da administração tributária*. Salvador, 1997.

SEFAZ. *Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Projeto organização e gestão da SEFAZ. Diagnóstico de clima organizacional. Recursos Humanos. PROMOSEFAZ*. Salvador, 1998.

SMIRCICH, Linda. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quartely*, v.28, n.3. Cornell University, 1983.