

# A INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO ÂMBITO MUNICIPAL

**Maria Auxiliadora Motta Barreto**

**maria.barreto@foa.org.br**

**Unifoa**

**Patrícia Nunes Costa Reis**

**patricia.nunes@foa.org.br**

**UniFOA**

**Poliana Henriques Da Silva**

**UniFOA**

**Adalgisa Brandão de Lima Pires**

**UniFOA**

**Jordana Cavalcante da Cunha**

**UniFOA**

**Resumo:** O presente projeto teve como objetivo analisar a influência da cultura organizacional no serviço público: um estudo de caso no âmbito municipal. Para tanto, utilizou-se de referencial teórico sobre Administração Pública no Brasil e seu histórico, demonstrando as mutações sofridas desde o tempo do patrimonialismo, passando pelo momento burocrático e chegando até a reforma gerencial ainda em andamento; também sobre cultura organizacional, ressaltando suas principais influências dentro das organizações, seus elementos e significado. Este estudo descritivo foi guiado por um levantamento bibliográfico que possibilitou evidenciar que, mesmo após as reformas burocrática e gerencial, as práticas de patrimonialismo e nepotismo continuaram a vigorar no Brasil. Ainda verificou-se que a cultura organizacional dentro da Administração Pública, influenciada pelas práticas de gestão adotadas pelo Estado, apresenta-se inflexível às mudanças, o que acarreta dificuldades na prestação dos serviços, visto engessar a implementação de melhorias, e conseqüentemente a falta de motivação dos colaboradores e o surgimento da insatisfação por parte de colaboradores e administrados em geral. Partindo dessa premissa, recomenda-se, a título de conclusão, a propositura de implantação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), traduzindo as aspirações dos colaboradores em conjunto com a Administração Pública, o que permitirá verdadeira revisão dos valores motivacionais e eventuais inovações na cultura organizacional, ou seja, haverá por via transversa uma movimentação na política de

peçoal da organizaçãõ.

**Palavras Chave: Administração pública - cultura organizacional - resistência - mudança -**

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente estudo acerca da Administração Pública no Brasil requer, além da noção sobre as particularidades do setor público brasileiro, profunda compreensão da estrutura administrativa nos três níveis de governo, destacando os principais fatos que marcaram a trajetória governamental desde seu início na década de 60 e salientando o contorno da cultura nos sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos.

O tema cultura organizacional, bem como seus elementos e sua influência no comportamento de uma organização pública, também merece destaque no estudo desta linha de pesquisa em gestão de pessoas, na busca de novas abordagens do tema.

Pautado nesta estratégia, o objetivo principal desta pesquisa foi analisar a influência da cultura no comportamento organizacional no serviço público: um estudo de caso no âmbito municipal.

De forma a delimitar o tema, este projeto optou por avaliar de forma específica o funcionamento da máquina administrativa do município, bem como conceituar cultura organizacional, ressaltando os níveis existentes, além de classificar seus componentes, com fundamentação em pesquisadores de renome e apontando a interdependência entre os constructos.

Acredita-se poder identificar ainda, se existem traços influenciadores na nova gestão pública, tornando-se imperioso perceber os elementos da cultura de um órgão público, de forma a compreender as oportunidades e fragilidades na execução de um serviço público de qualidade, com vistas a apontar alternativas na busca da eficiência e eficácia organizacional, já que seu principal objetivo é prover serviços para os cidadãos.

Este estudo descritivo foi guiado por um levantamento bibliográfico, em que a metodologia utilizada para a realização e a fundamentação teórica deste trabalho se fez através de livros solicitados pela orientadora, revistas, sites e teses sobre o tema.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A máquina administrativa tem passado por visíveis mudanças no século XXI, sobretudo no que tange à gestão de pessoas.

A lentidão acentuada nos procedimentos do setor público contraria a célere mutação do mercado, o que tem causado às organizações públicas uma corrida em busca da atualização, principalmente, tecnológica. Salienta-se, entretanto, que existe uma preocupação da esfera pública em se adequar à nova realidade do mercado no intuito de atenuarem os conflitos existentes entre as diversas gerações que fazem parte da gestão pública.

No âmbito municipal a situação não é diferente. É premente a necessidade de reavaliação dos elementos da cultura organizacional, de forma a exorcizar métodos ortodoxos de gerenciamento, já que as contratações deste século incluem jovens da geração y, numa época de grandes avanços tecnológicos e prosperidade na busca de adaptar elementos novos na cultura predominante.

No que tange à nova gestão da máquina pública, Guimarães (2000, p. 127) sustenta que: no setor público, o desafio que se coloca para a nova Administração Pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de

insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. [...] Essa transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão.

Quanto à redemocratização e dinâmica de mudança, Cunha (2004) ratifica que: [...] o setor público passa, desde a década de 1980, por um imenso processo de transformação sob influência principal da redemocratização do país e da Reforma do Estado, mas existe ainda pouca compreensão a respeito da sua dinâmica de mudança.

## 2.1 CONCEITUANDO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Matias-Pereira (2010a, p. 62), o conceito de Administração Pública “decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa”.

Da mesma forma que Matias-Pereira, Waldo (1971, p. 6) define Administração Pública como sendo a “organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”.

Já Harmon e Mayer (1999, p. 34) acreditam que a Administração Pública “seja a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e os grupos sociais”.

Bobbio (1998, p. 10) define Administração Pública como: a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.

De acordo com Carvalho Filho (2005, p. 5), há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão “Administração Pública” é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido.

Em seu sentido amplo, De Plácido e Silva (2001) esclarece que a Administração Pública é uma das manifestações do Poder Público na gestão ou execução de atos ou de negócios políticos.

Outrossim, numa visão mais técnica, Kohama (2008, p. 9) conceitua Administração Pública “como sendo todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização dos seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Jezé (1926) corrobora que o objetivo do Estado é organizar e fazer funcionar os serviços públicos, ressaltando que a Administração Pública executa o serviço público porque considera indispensável à sociedade a sua existência e conseqüentemente, o seu funcionamento.

Motta (1991, p. 15) esclarece que: governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços. Resultando uma distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos, fundamentados na autoridade.

Assim, pode-se argumentar que a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum com eficácia, eficiência e efetividade.

Uma das razões para o fato é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro.

Na tabela 01, Carvalho Filho (2005) evidencia que a expressão administração pública pode ser empregada em dois sentidos:

**Tabela 01 – Sentido Objetivo e Subjetivo da Administração Pública**

<b>Sentido Objetivo</b>	Consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa. Trata-se, pois, da própria gestão dos interesses públicos executados pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado.
<b>Sentido Subjetivo</b>	Significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido do anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas – Administração Pública.

**Fonte:** Matias-Pereira (2010a, p. 6)

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se confere rotineiramente a função administrativa. Para o perfeito alcance de sua extensão torna-se imperioso salientar a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela desempenhada. Ainda que não seja no Poder Executivo, o gestor por excelência, nos Poderes Judiciário e Legislativo há tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem ao ambiente de tarefa dos seus serviços e dos seus servidores. Desta feita, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da gestão pública.

É justo que se registre de forma elogiosa a técnica com que a Constituição Federal de 1988, tratou sobre a Administração Pública. A Administração Pública representa o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo. Em 1967, o Decreto-Lei n.º 200/67 classificou a Administração Federal em: Direta e Indireta. Seguem na tabela 02 classificação e definições da Administração Federal:

**Tabela 02 – Administração Direta e Indireta conforme texto da CF/88**

<b>Administração Direta</b>	Compreende o conjunto dos órgãos dos entes políticos que, de maneira centralizada, desempenham atividades administrativas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
<b>Administração Indireta</b>	São entidades que possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios, caracterizando assim a descentralização administrativa das atividades do Estado, sendo vinculadas e supervisionadas pelos Ministérios ou por outros Órgãos da Administração Direta. Essas entidades são as autarquias, fundações e entidades parastatais, tais como, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 4º, II, DL 200/67).

**Fonte:** CF/1988

## 2.2 EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE

Na abordagem sobre Administração Pública torna-se relevante definir os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Segue na tabela 03, definições de Eficácia, Eficiência e Efetividade conforme descrito por Matias-Pereira (2010a, p. 61- 62):

**Tabela 03 – Definições de Eficácia, Eficiência e Efetividade**

<b>Eficácia:</b>	Medida normativa do alcance de resultados, ou seja, se preocupa em fazer de forma correta as ações e/ou atividades a que se propõe para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a envolve.
<b>Eficiência:</b>	Medida normativa da utilização de recursos nesse processo, ou seja, está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas.
<b>Efetividade:</b>	Corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido.

**Fonte:** Matias-Pereira (2010a, p. 61-62)

Em síntese, argumenta-se que a eficiência está relacionada ao método com o qual são realizadas as ações pretendidas; eficácia diz respeito ao resultado final da ação (alcançou-se ou não o objetivo pretendido) e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido.

A fim de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo no aspecto administrativo, tornou-se imperativo a implementação de reformas administrativas.

Esta transição ratificou o papel do Estado, sua forma de organização e seu estilo de gestão. Trata-se da superação do Estado burocrático, produtor-empresário, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático.

No período 1995-1998, a reforma administrativa brasileira culminou em poucas realizações, embora tenha registrado avanços nas mudanças legais que eram consideradas pré-condição para a viabilização da reforma.

Segue na tabela 04, resumo dos tipos de reforma do Estado, bem como sua trajetória, procedimentos e medidas orientadoras:

**Tabela 04 – Reformas administrativas no Brasil**

<b>Tipos de Reforma do Estado</b>	<b>Trajectoria</b>	<b>Medidas Orientadoras</b>	<b>Procedimentos</b>
<b>Reforma Administrativa</b>	Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)	O problema está nos meios. Reforça o papel da burocracia. Princípios, centralização e padronização.	Soluções (a burocracia ortodoxa); busca de problemas (burocracia patrimonial). Projeto Mauricio Nabuco: implantado de maneira autoritária.
<b>Modernização Administrativa</b>	Administração paralela (Governo JK) Administração para o Desenvolvimento (regime militar)	O problema está na adequação entre meios e fins necessidade de uma burocracia flexibilizada para os fins de desenvolvimento (Plano de Metas e Planos Nacionais de Desenvolvimento, respectivamente).	Problemas (rigidez e incapacidade) em busca de soluções (grupos executivos e Decreto-lei nº 200, respectivamente). Elabora-se diagnóstico (Comissão de Simplificação Burocrática – COSB; e Comissão Amaral Peixoto, respectivamente); proposições legais; e implementa-se mediante forte liderança <i>top-down</i> (grupos executivos) ou de forma autoritária (Decreto-lei nº 200).



<b>Reforma do Estado</b>	Governo Collor 1990/1991	Princípios: descentralização e flexibilização. O Estado como problema.	Soluções (desmonte e enfraquecimento do papel do Estado).
<b>Reforma do Estado</b>	Governos FHC 1995/2002	O Estado como problema (a crise do Estado e da administração burocrática segundo a visão neo-institucionalista econômica). Construção do Estado Regulador. Descolamento entre planejamento e gestão – um plano de adequação do Estado (Plano Diretor) não atrelado a metas de desenvolvimento; e um plano de desenvolvimento (PPA 2000-2003) sem um modelo de adequação do Estado para sua implementação. Orientação dominante do ajuste fiscal obstruiu tanto o Plano Diretor quanto o PPA. Princípios: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social.	Soluções (nova gestão pública; “administração gerencial”) em busca de problemas (a “administração burocrática”). Elaboram-se planos (PD, PPA) com baixo envolvimento e participação dos atores envolvidos, o que gera baixo grau de implementação. As políticas de gestão se fragmentam e prevalece a orientação do ajuste fiscal.
<b>Revitalização do Estado</b>	O Plano de Gestão Pública do Governo Lula 2003/2010	O Estado como solução: papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. A Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo. Princípios: redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação, transparência e ética.	Problemas: (diagnóstico institucional da APF) em busca de soluções (um plano de gestão pública). O Plano de Gestão como uma agenda positiva: implementação dos PPAs, 2004-2007 e 2008-2011, inovações gerenciais e equacionamento de problemas estruturais da administração federal. Busca-se elaborar um diagnóstico participativo; debatem-se os problemas; elabora-se um plano coletivo de governo; constrói-se uma rede de implementação com ampla sustentação. Os resultados do primeiro mandato (2003-2006) ficam abaixo do esperado, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, bem como na transparência e ética. Pretende-se no período 2007-2011 reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas para se implantarem as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Fonte: Adaptado de Presidência da República (2004) e Matias-Pereira (2010a)

### 2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Jucá (2013) afirma que a Administração Gerencial surgiu na segunda metade do século XX constituindo, de certa forma, em um rompimento com o sistema burocrático tradicional, sem, no entanto, negá-lo *in totum*, uma vez que esse novo modelo tem muitos de seus princípios fundamentais derivados do anterior, tais como: a admissão baseada em rígidos critérios de mérito, avaliação de desempenho, sistema de carreiras, profissionalismo e impessoalidade. As semelhanças, porém, não vão muito além.

No Brasil, a primeira tentativa de implementação da Administração Pública gerencial deu-se em 1967 – Governo Castelo Branco – por intermédio do Decreto-lei nº 200, mediante descentralização da administração pública brasileira. O Decreto-lei nº 200/1967 requereu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias e empresas paraestatais, bem como a instituição da racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle de resultados como princípios.

São características da administração pública gerencial: Ser orientada para o cidadão; Ser orientada para obtenção de resultados; Presumir que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança; Como estratégia, servir da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; Utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Seguem na tabela 05, diferenças existentes entre Tipos de Administração:

**Tabela 05 – Diferenças entre Administração Burocrática e Gerencial**

<b>Administração Burocrática:</b>	<b>±</b>	<b>Administração Gerencial:</b>
Concentra-se no processo; É auto-referente; Define os procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços; Satisfaz às demandas dos cidadãos; Tem controle de procedimentos.		Orienta-se para resultados; É voltada para o cidadão; Combate o nepotismo e a corrupção; Não adota procedimentos rígidos; Define os indicadores de desempenho; Utiliza contratos de gestão.

**Fonte:** adaptado de PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. 1995, p. 10-59.

### 3 CONCEITUANDO CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional tem sido objeto de um debate intenso nos últimos anos com diferentes visões e definições (ASHKANASY; WILDEROM; PETERSON, 2000; CAMERON; QUINN, 1999; DEAL; KENNEDY, 1999; HOFSTEDDE, 1991; MARTIN, 2002; TRICE; BEYER, 1993; SHULTZ, 1995).

Robbins (2005, p.376), esclarece que a cultura representa uma percepção comum mantida pelos membros da organização.

Schein (2004, p. 37) define cultura organizacional como sendo um: um conjunto de pressupostos básicos compartilhados que um grupo inventou e que demonstram como lidar com os seus problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionou bem o suficiente para serem considerados válidos e, então, passam a ser ensinadas a novos participantes do grupo como o modo correto para perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas.



Ainda de acordo com o autor (2004, p.14) “a cultura é a parte de maior profundidade e muitas vezes inconsciente de um grupo, sendo assim, menos tangível e visível do que as outras partes”. O autor comenta que é perceptível em um grupo a característica de que seus membros têm uma história em comum, e qualquer grupo que compartilha uma história desenvolve valores e pressupostos que se traduzem na cultura. Há uma noção clara da existência deste fenômeno, mas, defini-lo com clareza nem sempre é tarefa fácil.

Entretanto, para Tavares (2002) a cultura se constrói a partir da trajetória evolutiva do homem, podendo ser aplicada no âmbito das corporações, em vista que é um subsistema interligado com um sistema mais abrangente.

De acordo com Marras (2011, p. 289) a cultura organizacional é o modelo de pressupostos básicos que um grupo assimilou na medida em que resolveu os seus problemas de adaptação externa e integração interna e que, por ter sido suficientemente eficaz, foi considerado válido e repassado (ensinado) aos demais (novos) membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas.

De acordo com Aktouf (1994, p. 42) a “cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente”.

Diante desta realidade, a cultura pode ser conceituada como a incorporação inconsciente de certos padrões, idéias, atitudes e práticas, compartilhadas e aprendidas por um grupo, no intuito de solucionar eventuais dificuldades inerentes à adaptação externa ou integração interna.

Segundo Schein (apud CHIAVENATO, 1999, p. 139): a cultura organizacional é um padrão de assuntos básicos compartilhados que um grupo aprendeu como maneira de resolver seus problemas de adaptação externa e integração interna, que funciona bem a ponto de ser considerado válido e desejável para ser transmitido aos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas.

Um grande desafio que as organizações passam são os conflitos em relação às expectativas dos segmentos da sociedade que influenciam o negócio, os *stakeholders*, em diferentes países e culturas. Segue ilustrado na figura 01, o *Iceberg* da Cultura organizacional, com seus aspectos formais e informais:

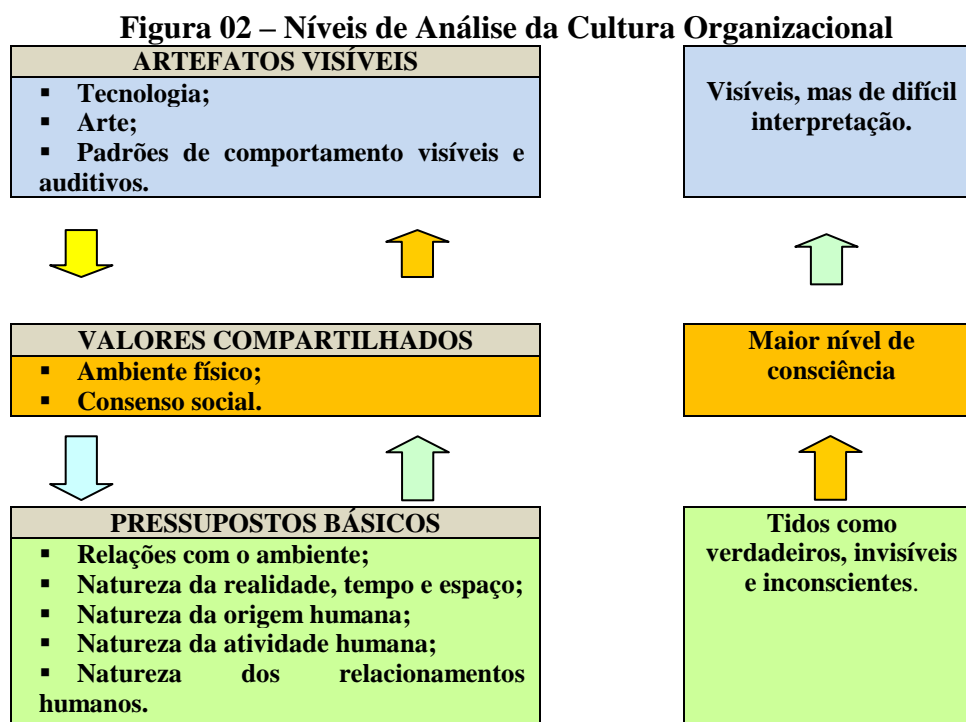
**Figura 01 – O Iceberg da Cultura Organizacional**



**Fonte:** O iceberg da Cultura Organizacional, Chiavenato (1999, p.40)

Desta forma, é consensual existir nas empresas grupos de interesses que imprimem esforços políticos, no intuito de influenciar efetivamente as decisões, a fim de sustentarem as suas posições, visões de mundo e interesses. Assim sendo, pode haver grupos cujas normas, valores e comportamentos contradigam frontalmente aquilo que a cultura dominante ou a organização representa.

Segundo Schein (2004), há três diferentes níveis através dos quais a cultura de uma organização pode ser identificada, como se pode ver na figura 02:



Fonte: Adaptado Schein (2004)

À luz dessa realidade, o modelo teórico de Schein (2004), conceitua os três níveis de manifestação da Cultura Organizacional, necessários para sua interpretação, conforme demonstrado na tabela 06:

**Tabela 06 – Níveis da Cultura Organizacional**

Níveis da Cultura Organizacional	Características
Dos Artefatos e dos Padrões de Comportamento:	Constitui o aspecto mais visível, apesar de nem sempre ser facilmente decifrável. Assim, constituindo este o lado mais visível da cultura, traduz-se pela forma como os elementos da empresa falam uns com os outros, pela forma como se vestem, etc.
Dos Valores:	Acessível a um conhecimento consciente e testável pelo consenso social, ou seja, espelha os princípios comuns aos elementos da organização, é a base de entendimento comum, e, caso surja uma forma nova de atuação eficaz, ela é integrada e passa a constituir um novo valor orientador. Assim, este segundo nível, apesar de sólido poderá ser mudado caso se prove a sua ineficácia.
Das Suposições ou Pressupostos Básicos:	São invisíveis, indiscutíveis e subscientes, traduzem os valores imutáveis e irrefutáveis aos elementos da organização, estão na origem da própria organização e são valores de tal modo enraizados que dificilmente serão substituídos, sendo fortemente defendidos pelos elementos da organização. Constituem os pilares da cultura dessa organização, contra os quais quem atentar é banido.

Fonte: Adaptado de Schein (2004)

### 3.1 ELEMENTOS DA CULTURA

A cultura organizacional possui atualmente um campo próprio dentro dos estudos organizacionais.

Freitas (1991) ressalta que: a descrição dos elementos que constituem a cultura organizacional, a forma como eles funcionam e, ainda, as mudanças comportamentais que eles provocam são maneiras de dar à cultura um tratamento mais concreto ou de mais fácil identificação.

A cultura organizacional, independente da definição que se utilize, é composta de vários elementos e níveis. Cada autor conceitua e classifica a cultura a partir de seu ponto de vista. Muitos dividem em níveis distintos, outros categorizam somente em elementos. Estes traduzem as práticas de uma empresa, a fim de validar uma cultura instituída, propiciando aos atores organizacionais um conjunto de experiências compartilhadas na equipe. Assim sendo, buscar entender os elementos permite a compreensão de forma mais ampla possível do conceito e o que a cultura representa, mediante disposto na tabela 07:

**Tabela 07 – Elementos da Cultura Organizacional**

Elementos	Definições
<b>Valores</b>	Elementos definidores e identificadores dos grupos sociais humanos, pressupostos básicos das distinções culturais, uma vez que orientam comportamentos, sentimentos e outras expressões típicas e próprias de um determinado grupo.
<b>Crenças e Pressupostos</b>	Respostas aprendidas, originadas em valores esposados. Ao assumir-se determinado valor, gera-se um comportamento e quando este ajuda a resolver os problemas, esse valor é gradualmente transformado num pressuposto.
<b>Ritos, Rituais e Cerimônias</b>	Exercidos com a intenção de vincular, no dia a dia, os valores organizacionais e tornar a cultura mais coerente. Exemplos: café da manhã com o dirigente (o dirigente da organização convida um grupo de funcionários por semana, para tomar o café da manhã na sua sala, trocam opiniões, pareceres etc.), trote na instituição e outros. Existem diversos tipos de ritos, entre eles: (i) <b>Os ritos de passagem</b> : são comemorações em que destaca a modificação de uma circunstância para outra (por exemplo, uma formatura, um casamento etc); (ii) <b>Os ritos de iniciação</b> : identificam ocasião de entrada em determinadas ocorrências ou grupo, como a apresentação de um recém-nascido à mãe; a exibição de um novo colaborador aos setores da organização, etc.
<b>Estórias e Mitos</b>	O mito é um dos elementos importantes no desvendar da cultura de um grupo social que esteja no momento sendo objeto de uma reconstrução analítica. É uma expressão que representa o elo entre o presente e o passado, uma forma encontrada para estabelecer o comportamento correto e valorizado contra atitudes inaceitáveis. As estórias têm a função de organizar as crenças sobre a organização e o seu sistema de valores, atuando como um guia que ajuda os seus membros a compreenderem como as “coisas são feitas”. Desta forma, as histórias têm um papel central na conformação dos comportamentos ou ações dos membros organizacionais.
<b>Tabus</b>	Os tabus têm o relevante papel de orientar o comportamento dos membros da organização, demarcando áreas de proibições e colocando em evidência o aspecto disciplinar da cultura, com ênfase no não-permitido.
<b>Heróis</b>	Os heróis organizacionais podem ser visualizados como aqueles indivíduos que desempenham papéis que personificam o sistema de valores e até mesmo definem o conceito de sucesso da organização. São atores sociais, disseminadores dos valores e reforçadores das crenças organizacionais.
<b>Normas</b>	Comportamento sancionado, através do qual as pessoas são recompensadas ou punidas, confrontadas ou encorajadas, ou postas em ostracismo quando as violam.

Fonte: Adaptado de Schein (2004)

#### **4 A RELAÇÃO ENTRE A CULTURA ORGANIZACIONAL E A GESTÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL**

O novo modelo de gestão pública parte da premissa que a Administração Pública é o aparelho do Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, busca, no cumprimento de suas atividades, alcançar o melhor desempenho possível e, assim, atender de maneira efetiva e com qualidade as demandas da população.

Entretanto a cultura desenvolvida no ambiente interno da gestão pública é outra. Percebe-se que tanto a Administração Direta e a Indireta não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos colaboradores, seus anseios e suas angústias.

No âmbito municipal a situação não é diferente. É premente a necessidade de reavaliação dos elementos da cultura organizacional, de forma a exorcizar métodos ortodoxos de gerenciamento.

Pensando nas influências da nova gestão pública, torna-se imperioso perceber os elementos da cultura de um órgão público, de forma a compreender as oportunidades e fragilidades na execução de um serviço público de qualidade, com vistas a apontar alternativas na busca da eficiência e eficácia organizacional, já que seu principal objetivo é prover serviços para os cidadãos.

Desta forma, Guimarães (2000, p. 127) explica que: [...] no setor público, o desafio que se coloca para a nova Administração Pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. [...] Essa transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão.

Carbone (2000), por exemplo, ratifica os aspectos positivos e negativos existentes nas organizações públicas, como demonstrado na tabela 08.

**Tabela 08 – Vantagens e Desvantagens existentes na gestão pública**

<b>VANTAGENS</b>
Existência de criatividade;
Capacidade de relacionamento;
Clima organizacional corporativo positivo e favorável para a organização.

<b>DESVANTAGENS</b>
Burocratismo - apego às regras, às rotinas e ao poder;
A centralização;
O autoritarismo;
Paternalismo;

**Fonte:** Baseado em Carbone (2000)

No que tange ao ambiente externo, Shepherd e Valencia (1996, p. 103-128) apontam, de forma sumária, as situações que dificultam a administração de organizações públicas, tais como: (i) a Gestão Pública oferece, sobretudo, serviços dos quais ela detém o privilégio exclusivo, o que propicia que sejam produzidos de maneira ineficiente; (ii) o controle dos eleitores sobre os políticos não é dos melhores, uma vez que organizações políticas destinadas a representar os eleitores dificilmente trabalham sem atrito; (iii) a complexidade dos políticos em controlar os funcionários, definir e medir com exatidão os resultados da gerência.

É sabido que a cultura é a responsável por viabilizar a transformação da natureza. Isso explica as diferenças existentes entre os povos. Por meio das suas elaborações culturais, invenções e diferentes formas de encaminhar e resolver os problemas – especialmente em

termos de ciência, tecnologia e inovação – é que os países buscam avançar em termos econômicos, sociais e políticos.

Internamente, os artefatos, os padrões de comportamentos e os valores, orientam condutas, sentimentos e outras expressões típicas e próprias de um determinado grupo. Os pressupostos básicos são invisíveis, indiscutíveis e subconscientes, traduzem valores imutáveis e irrefutáveis aos elementos da organização. Salienta-se que este último componente está no cerne da organização e são valores de tais modos enraizados, que dificilmente serão substituídos, sendo fortemente defendidos pelos elementos da organização.

Um dos fatores que podem tornar a cultura da gestão pública vulnerável é o fato desta ser resistente ao novo, realizando tarefas do mesmo modo que sempre fez. Enfim, a cultura influencia diretamente os servidores na sua maneira de pensar, agir ou até mesmo realizar uma tarefa.

Constata-se que essas características e distorções culturais, que são peculiares às organizações públicas, representam enormes obstáculos no esforço de promover mudanças e introduzir inovações tecnológicas.

Matias-Pereira (2010a) ratifica que toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere. Nesse sentido, 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 de comportar dos seus servidores.

Efetivamente, os fundamentos da cultura são a diversidade e o dinamismo, visto que o seu ser social se organiza como linguagem.

Esses aspectos assinalados impactam significativamente na decisão dos processos internos, nas propostas de mudanças e inovações, nas políticas de recursos humanos, e, em especial, na formação dos valores e crenças organizacionais.

O cenário apresentado torna-se preocupante, na medida em que a cultura tende a se perpetuar, caso não ocorram mudanças que interfiram nessa trajetória. Tal fato explica porque os resultados obtidos por grande parcela das organizações públicas no Brasil ficam abaixo das expectativas dos colaboradores.

Em última análise, a cultura dentro da organização deve ser implementada sobre influências dos gestores ou líderes que estão à frente da mesma, tornando, desta forma, o agir, o pensar e a tomada de decisão as maneiras pelas quais os servidores inseridos na organização devem seguir.

## 5 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a realização e fundamentação teórica deste trabalho se fez através de levantamentos bibliográficos solicitados pela orientadora, compostos por livros, artigos de periódicos, jornais e material da *internet*, a fim de ratificar conceitos, técnicas e instrumentos que serviram de base para o desenvolvimento desta análise.

Decidiu-se ainda por investigar, mediante estudo de caso, a Administração Pública Municipal, no intuito de verificar se, na prática, a mesma sofre influência da cultura organizacional culminando em proposta de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).



## 6 CONCLUSÃO

Partindo da premissa de que a Administração é o instrumental do qual dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo, torna-se imperioso a construção de uma identidade forte e, ao mesmo tempo flexível, constituindo-se um passo fundamental na esfera pública, a fim de se manter de pé em tempos difíceis. Entretanto, nenhum trabalho será suficientemente satisfatório se a gestão pública não der abertura para implementação de mudanças.

É sabido que o gestor da esfera pública se preocupa em imprimir “sua personalidade” no ambiente de tarefa, ou seja, mostrar sua identidade organizacional, adequando-se à nova realidade do mercado, no intuito de atenuarem os conflitos já existentes entre as diversas gerações que fazem parte da Administração Pública, tendo em vista que a cultura influencia diretamente os servidores no ambiente organizacional.

Ocorre que a lentidão acentuada nos procedimentos do setor público contraria a célere mutação do mercado, o que tem causado às organizações públicas uma corrida em busca da atualização, principalmente às políticas de recursos humanos e tecnológicas, sem muito sucesso.

Imersos a buscar melhorias, na medida em que a cultura tende a se perpetuar caso não ocorram mudanças que interfiram nessa trajetória, e objetivando o alcance de resultados positivos dos colaboradores, apresenta-se como proposta a implementação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários, visando uma melhor gestão de seus quadros e buscando oferecer aos colaboradores maiores oportunidades de crescimento profissional e salarial.

Implantar um Plano de Cargos, Carreiras e Salários significa manter equilíbrio interno e externo dos cargos e salários da Administração Pública e estruturar uma política que possa contribuir para motivação, atração e retenção das pessoas.

Internamente, trata-se da implementação de uma nova Administração Pública gerencial, que possibilitará o funcionário visualizar sua trajetória, no que diz respeito à evolução salarial e perspectiva de carreira.

Tal implementação implica em uma inovação na política de Recursos Humanos para o setor público.

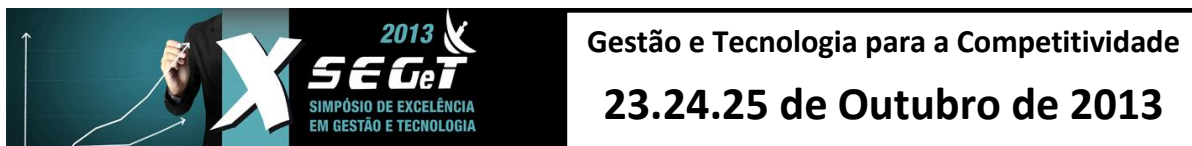
Esse tema levanta algumas questões:

- Que tipo de funcionários públicos queremos?
- Como (re) qualificar o corpo de funcionários públicos atual para exercer os novos papéis?
- O que fazer com aqueles funcionários públicos que não se enquadram mais nos padrões necessários?

Nota-se que, externamente, a figura do colaborador passou a ser uma nova exigência de mercado, de forma a gerar maior valoração do perfil do funcionário, que é explorado de forma pejorativa neste ambiente moderno, dotado de tecnologia, planos de cargos e salários e benefícios.

Ressalta-se que tal proposta, sendo de interesse do poder público, deve representar as aspirações dos funcionários em conjunto com a Administração Pública, traduzindo verdadeira possibilidade de revisão dos valores motivacionais e assegurando eventuais inovações na





cultura organizacional, ou seja, haverá por via transversa uma movimentação na política de pessoal da organização.

Em última análise, conclui-se que o cidadão será beneficiado com a nova política de Recursos Humanos para o setor público.

## 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.

**ASHKANASY, N. M.; WILDEROM, C. P. M.; PETERSON, M. F.** Handbook of organizational culture and climate. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

**BRASIL.** Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

**BOBBIO, N.** Diário de um século – autobiografia. Rio de Janeiro: Campus. 1998.

**CAMERON, K. S.; QUINN, R. E.** Diagnosing and changing organizational culture. Reading, MA: Addison-Wesley, 1999.

**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.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos.** Manual de Direito Administrativo. 13. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

**CHIAVENATO, I.** Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

**COHEN, A. R.; FINK, S. L.** Comportamento organizacional: conceitos e estudos de casos. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

**CUNHA, Jr, Luiz Arnaldo Pereira da.** O ogerno matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. XI Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Publica, Madrid, Espanha, Np 2-5, Nov. 2004.

**DEAL T. E.; KENNEDY, A. A.** The new corporate cultures. New York: Perseus, 1999.

**DE PLÁCIDO E SILVA.** Vocabulário Jurídico. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

**FREITAS, M. E.** Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos. São Paulo: McGraw Hill, 1991.

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

**HARMON, M. M.; MAYER, R. T.** Teoria de la organización para la administración pública. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999.

**HOFSTEDE, G.** Cultures and Organizations. London: McGraw-Hill, 1991.

**JEZÉ, Gaston.** Les principes generaux du droit administratif. Paris, 1926: “le but de l’État est d’organiser et de faire fonctionner des services publics”.

**JUCÁ, Maria Carolina Miranda.** Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. Jus Navigandi, Teresina, [ano 8, n. 61, 1 jan. 2003](#). Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3598>. Acesso em: 15 de abril de 2013.

**KOHAMA, Heilio.** Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

**MARRAS, JEAN PIERRE.** Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

**MARTIN, J.** Organizational culture: mapping the terrain. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

**MATIAS-PEREIRA, José.** Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.



**MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça.** Gestão Contemporânea: ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.

**PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado 1995. Pp. 10-59.

**ROBBINS, Stephen P.** Comportamento Organizacional. Tradução: Reynaldo Marcondes. 11 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

**SCHEIN, E.** Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey- Bass Publishers, 2004.

**SCHULTZ, M.** On studying organizational cultures. New York: Walter de Gruyter, 1995.

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

**TAVARES, Maria G. P.** Cultura Organizacional: Uma Abordagem Antropológica da Mudança. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

**TRICE, H. M.; BEYER, J. M.** The cultures of work organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

**WALDO, D.** O estudo da administração pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.