



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS CAMPINA GRANDE  
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU: EM GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO  
PÚBLICA**

**PRIMÊNIA SHUYANNE DOS SANTOS SOUZA**

**A Necessidade de Mudança na Cultura das  
Organizações Públicas Brasileiras: Um Estudo  
Embasado na SciELO**

CAMPINA GRANDE – PB  
2012

**PRIMÊNIA SHUYANNE DOS SANTOS SOUZA**

# **A Necessidade de Mudança na Cultura das Organizações Públicas Brasileiras: Um Estudo Embasado na SciELO**

Relatório apresentado ao Curso de Especialização Lato Sensu em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Especialista em Gestão da Organização Pública.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Ms<sup>a</sup> Ana Paula Lima da Silva

CAMPINA GRANDE – PB  
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL-UEPB

S729n Souza, Primênia Shuyanne dos Santos.  
A Necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras: Um Estudo Embasado na SciELO. [manuscrito] / Primênia Shuyanne dos Santos Souza – Campina Grande, 2012. 44 f.

Monografia (Especialização em Gestão da Organização Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos Especiais - CIPE, 2012.

“Orientação: Prof<sup>a</sup> Ma. Ana Paula Lima da Silva, Recursos Humanos”.

1. Mudança. 2. Cultura Organizacional. 3. SciELO. 4. Organizações Públicas Brasileiras. I. Título.

21. ed. CDD 658.406

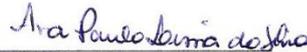
---

PRIMÊNIA SHUYANNE DOS SANTOS SOUZA

**A Necessidade de Mudança na Cultura das Organizações Públicas  
Brasileiras: Um Estudo Embasado na SciELO**

Relatório apresentado ao Curso de Especialização em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Especialista em Gestão da Organização Pública.

Aprovada em 26/07/2012.



Prof<sup>a</sup> Ms<sup>a</sup> Ana Paula Lima da Silva / UEPB  
Orientadora



Prof<sup>a</sup> Ms<sup>a</sup> Maria das Graças Barros / UEPB  
Examinadora



Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria do Carmo Eulálio / UEPB  
Examinadora

À minha amada mãe Maria Lucia dos Santos, ao meu namorado Rafael Pessoa Araújo, e às minhas queridas irmãs Pollyana Santos Queiroga e Luana dos Santos Souza. **DEDICO.**

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente a Deus, por ter me dado força, inteligência, paciência e perseverança para a realização deste trabalho, não me deixando desanimar nas horas difíceis e nem fraquejar perante os obstáculos enfrentados no decorrer da realização desta pesquisa.

À minha mãe Maria Lucia dos Santos, exemplo de coragem, dedicação e honestidade, a quem devo a minha vida e tudo que sou, através de uma educação baseada no amor, respeito e em valores morais sólidos, possibilitando as condições necessárias para que eu chegasse a esse momento.

Ao meu namorado Rafael Pessoa Araújo, pela compreensão, amor e apoio a mim destinados.

Às minhas irmãs Pollyana Santos Queiroga e Luana dos Santos Souza, pelo amor, carinho e preocupação que sempre destinaram a mim, e pelo exemplo de profissionais esforçadas e de retidão de caráter.

À orientadora Ana Paula Lima da Silva, pela orientação e contribuições prestadas na realização deste trabalho.

À secretária das especializações Tácia Maria Pimentel dos Santos, pela compreensão e prontidão destinadas a mim.

E aos professores, pelos ensinamentos prestados durante o curso.

“Nada há de permanente, a não ser a mudança.” **Heráclito**

SOUZA, P. S. dos S. **A Necessidade de Mudança na Cultura das Organizações Públicas Brasileiras: Um Estudo Embasado na SciELO. Relatório de Conclusão de Especialização em Gestão da Organização Pública – Universidade Estadual da Paraíba, 2012.**

## RESUMO

A sobrevivência, desenvolvimento, revitalização e inovação das organizações estão relacionadas com a mudança na cultura organizacional. Portanto, visando construir um processo de mudança, se torna imprescindível a compreensão de fenômenos associados à cultura organizacional, visto que cultura e mudança constituem temáticas profundamente relacionadas e interdependentes, possuindo ainda importantes papéis no que concerne a ampliação da capacidade de inserção dos agentes públicos na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas. Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, de acordo com a produção científica encontrada na SciELO. Visando o alcance do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: mapear a produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras; verificar o perfil de cultura das organizações públicas brasileiras; e identificar o processo evolutivo da cultura nas organizações públicas brasileiras. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se por ser qualitativa-quantitativa, utilizando o levantamento bibliográfico como fonte de dados. De um modo geral, os resultados obtidos convergem para o fato de que as organizações públicas são marcadas por traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais nos seus modelos de gestão, fato que podem gerar a necessidade de reavaliação (mudança) na cultura organizacional que as norteiam, mudanças essas que já podem ser observadas em alguns órgãos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mudança. Cultura Organizacional. SciELO. Organizações Públicas Brasileiras.

SOUZA, P. S. dos S. **The Necessity of Culture Change in the Brazilian Public Organizations:** A Study Based upon in SciELO. Completion Report of Specialization in Public Management Organization - State University of Paraiba, 2012.

### **A B S T R A C T**

The survival, development, revitalization and innovation organizations are related to the change in organizational culture. Therefore, in order to build a process of change, it becomes essential to understand the phenomena associated with organizational culture, since culture and change issues are deeply related and interdependent, and also holds important roles with regard to expanding the capacity for integration of public officials in design, implementation and evaluation of public policies. In this sense, the general objective of this paper is to examine whether there is need for change in the culture of Brazilian public organizations, according to the scientific production in SciELO. Aimed at achieving the overall goal were established the following specific objectives: to map the scientific production in SciELO about the culture of the Brazilian public organizations, check the culture profile of the Brazilian public organizations and to identify the evolutionary process of culture in Brazilian public organizations. As for the methodological procedures, the research is characterized by qualitative and quantitative, using literature as a data source. In general, the results converge to the fact that public organizations are marked by dashes patrimonial, bureaucratic and managerial models in their management, a fact that can generate the need for reassessment (change) in organizational culture that guide, these changes can already be observed in some public bodies.

**KEYWORDS:** Change. Organizational Culture. SciELO. Brazilian Public Organizations.

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> –	Quantidade de Artigos/Publicações encontrados na SciELO através do uso do Descritor.....	33
<b>TABELA 2</b> –	Distribuição dos Artigos/Publicações referentes às Organizações Públicas Brasileiras (2000-2011).....	34

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1-</b>	Distribuição dos Artigos/Publicações por Área.....	35
-------------------	--	----

## **LISTA DE SIGLAS**

APG	Administração Pública Gerencial
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
EASP	Escola de Administração de São Paulo
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
NAP	Nova Administração Pública
SciELO	Scientific Electronic Library Online

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	14
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	16
2.1	CULTURA ORGANIZACIONAL.....	16
2.2	AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS E A CULTURA ORGANIZACIONAL.....	25
2.3	MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	27
3	<b>METODOLOGIA.....</b>	29
3.1	PERSPECTIVA METODOLÓGICA.....	29
3.2	FONTE DE DADOS.....	29
3.3	COLETA DE DADOS.....	30
3.4	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	31
4	<b>DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	33
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	39
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	41

## **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas do século XX, as diversas transformações sócio-econômicas, políticas e culturais ocorridas no cenário mundial, reacenderam o debate no contexto empresarial sobre os caminhos viáveis para se alcançar uma atuação efetiva diante dessa realidade exposta. As antigas estruturas organizacionais baseadas no tradicionalismo, autocracia, individualismo e práticas burocráticas vêm requerendo comportamentos mais flexíveis e participativos, como forma de aprimorar as competências das empresas, facilitando, assim, o percurso para torná-las aptas ao alcance de um desenvolvimento consolidado.

Em se tratando mais especificamente das organizações públicas, a natureza das suas atividades, em muitos casos burocráticas, nos faz classificar o ambiente das mesmas como um ambiente relativamente estável. Entretanto, considerando-se a evolução quantitativa e qualitativa das demandas da sociedade (por mais e melhores bens e serviços públicos), denota-se a necessidade de adaptação e mudança diante de algumas posturas e práticas até então habituais no setor público.

Segundo Kissil (1998), para que a organização possa sobreviver e se desenvolver, para que existam revitalização e inovação, deve-se mudar a cultura organizacional. Portanto, visando construir um processo de mudança, se torna imprescindível a compreensão de fenômenos associados à cultura organizacional, visto que cultura e mudança constituem temáticas profundamente relacionadas e interdependentes, possuindo ainda importantes papéis no que concerne a ampliação da capacidade de inserção dos agentes públicos na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

A cultura organizacional ou cultura corporativa é o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas, compartilhados por todos os membros da organização. Ela refere-se ao sistema de significados compartilhados por todos os membros e que distingue uma organização das demais. Constitui o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização. A essência da cultura de uma empresa é expressa pela maneira como ela faz seus negócios, a maneira como ela trata seus clientes e funcionários, o grau de autonomia ou liberdade que existe em suas unidades ou escritórios e o grau de lealdade expresso por seus funcionários com relação à empresa. A cultura organizacional representa as percepções dos dirigentes e funcionários da organização e reflete

a mentalidade que predomina na organização. Por esta razão, ela condiciona a administração das pessoas (CHIAVENATO, 2004, p. 165).

Diante desse contexto, indaga-se: existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras? O que os artigos científicos abordam sobre isso?

O presente estudo tem como objetivo geral **analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, de acordo com a produção científica encontrada na SciELO.**

O referido objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- Mapear a produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras;
- Verificar o perfil de cultura das organizações públicas brasileiras;
- Identificar o processo evolutivo da cultura nas organizações públicas brasileiras.

A SciELO é uma biblioteca eletrônica que disponibiliza publicações científicas do Brasil e da América Latina. A relevância e escolha por essa fonte de dados ocorre por ela possuir visibilidade e acessibilidade da literatura científica, reunindo uma variedade e grande coleção de periódicos científicos brasileiros (ANTONIO; PACKER, 1998; SILVA *et al.* 2011).

Portanto, esta pesquisa tem importância social e cultural, pois ao se analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, amplia-se o conhecimento na área, fornecendo subsídios que podem orientar as autoridades responsáveis na busca de soluções para problemas de gestão que vem sendo enfrentados há bastante tempo.

Este trabalho encontra-se estruturado em um ordenamento que se propõe a facilitar a compreensão das temáticas que serão abordadas. Seguindo este intuito, o mesmo está dividido nos seguintes capítulos: inicialmente, apresenta-se o referencial teórico que norteia a pesquisa, focando a discussão nos temas que cercam a cultura organizacional; a segunda parte abarca o delineamento metodológico da pesquisa: a perspectiva metodológica utilizada, a escolha da fonte de dados, coleta de dados e tratamento e análise dos mesmos; posteriormente, os resultados da pesquisa são descritos e analisados, ou seja, trata da análise da necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, com base na produção científica encontrada na SciELO e, por fim, tecem-se considerações finais a respeito da temática.

## **CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 CULTURA ORGANIZACIONAL**

Inicialmente, o conceito de cultura é utilizado para compreender as diferenças de comportamento de grupos e nações, descrever o sistema social nos qual estes grupos encontram-se inseridos, bem como a natureza dos indivíduos e os hábitos que os mantêm separados, uma vez que podem apresentar formas distintas de captar os eventos da realidade e reagir a ela. Portanto, o conceito de cultura se refere às necessidades de sobrevivência e ao modo como um grupo define seu estilo próprio de adaptação aos diferentes ambientes.

A exposição desses conceitos nos permite visualizar a importância da cultura, que está em demonstrar que modos peculiares de expressão e de interação social encontram explicação em hábitos, costumes e crenças compartilhadas pelos membros de uma sociedade.

Segundo Freitas (1997), a cultura normalmente é associada a hábitos e comportamentos de um grupo ou povo. Desta forma, refere-se aos padrões de desenvolvimento inseridos no sistema de conhecimento, ideologia, valores, leis e rituais diários de uma dada sociedade.

Entretanto, a partir da década de 80 o termo começou a ser associado ao ambiente de trabalho em razão do surgimento de diversos programas implantados por japoneses em suas organizações. O sucesso das organizações japonesas motivou o interesse de muitos pesquisadores, ao defenderem que o conhecimento dos fatores relacionados à cultura organizacional possibilita atuação mais estratégica e eficiente por parte dos gestores das organizações. Vale destacar que o fator cooperação e confiança são inerentes à cultura japonesa, diferentemente das organizações ocidentais antigas, que não enfocavam tais valores em suas práticas.

Segundo Robbins (2005), a origem da cultura organizacional como uma variável independente que afeta o comportamento dos funcionários e suas atitudes remonta há mais de 50 anos, a partir da noção de institucionalização, ou seja, quando a organização assume uma vida própria, independente de seus fundadores ou de qualquer um dos seus membros, passando a ter valor por si mesma.

Apesar de somente a partir dos anos 80 o tema ser abordado com mais frequência nos meios acadêmicos, desde os primeiros anos do século XX ele já aparecia na gestão de muitas empresas, como por exemplo, na IBM, onde o seu fundador Tom Watson já pregava os

valores e as crenças da empresa. J.C Penny, famosa loja de departamentos americana, em 1913, criou o seu credo e nele enfatizava que uma vitória rápida era menos importante que a construção de uma lealdade a longo prazo e na mesma linha; décadas depois, em 1940, a Johnson & Johnson também produziu o seu credo (FREITAS, 1997).

Na concepção de Robbins (2005), as mudanças ocorridas em função do desenvolvimento acelerado pelo qual a sociedade em geral vem passando nas últimas décadas fez com que surgisse uma valorização da cultura organizacional como uma solução atraente, onde se enfatizam as ideias comuns, formas de pensar e maneiras de trabalhar valores e padrões.

Para Chiavenato (2004), a sociedade moderna é, sobretudo, uma sociedade de organizações e o primeiro passo para se conhecer uma organização é conhecer sua cultura. Desta forma, a cultura é um importante conceito para se compreender as sociedades humanas e os grupos sociais.

Em termos conceituais, cultura organizacional é caracterizada como um conjunto de valores, normas, crenças e conhecimentos que caracteriza o modo como às pessoas se comportam e como a organização conduz seus negócios diariamente, sendo compartilhada pelos membros e transmitida aos demais integrantes. Assim, é um conjunto de características que permite diferenciá-la de qualquer outra.

Na verdade, é um esboço de como a organização se comporta e quais os parâmetros que servem de base para a sua existência. Logo, quando existe alinhamento entre os valores e o ambiente, a organização tende a prosperar, caso contrário, a existência de valores distorcidos tende a ocasionar problemas organizacionais.

Segundo Chiavenato (2004), a cultura organizacional representa as normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros de uma organização no dia-a-dia e que direciona suas ações para o alcance dos objetivos organizacionais. Este autor enfatiza que muitos aspectos da cultura organizacional são percebidos mais facilmente, enquanto outros são menos visíveis e de difícil percepção. Os aspectos formais são facilmente perceptíveis, como políticas e diretrizes, os métodos e procedimentos, os objetivos, a estrutura organizacional e a tecnologia adotada. Os aspectos informais são mais ocultos, como: percepções, sentimentos, valores, normas grupais, etc. Estes, além de serem difíceis de compreender e interpretar, são também difíceis de mudar ou sofrer transformações.

Schein (1984) define cultura organizacional como sendo o padrão de premissas básicas que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de

aprender a resolver seus processos de adaptação externa e de integração interna e que funcionam suficientemente bem a ponto de ser considerada válida e, por isso, de ser ensinada a novos membros do grupo como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação a estes problemas.

Na visão de Fleury (1996), a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

Para Shour (1998), a cultura organizacional é uma “força” misteriosa que escorre por todos os poros, que está presente em toda e qualquer atividade na organização e que se reproduz sob o crivo de uma série de controles sociais. É importante destacar que a cultura organizacional não se resume a somatória de opiniões individuais dos agentes que a partilham, pois tem vida própria e constitui uma das dimensões da organização. O autor supracitado apresenta ainda um conjunto de dimensões que compõem uma organização e que facilita a visualização da cultura implementada, quais sejam:

- Dimensão política: traça o espaço da arena em que se articulam as relações de poder;
- Dimensão econômica: demarca o espaço da praça em que se articulam as relações de haver;
- Dimensão simbólica: representa o espaço do palco em que se articulam as relações de saber.

Como todo universo simbólico, as culturas organizacionais são recortadas por quatro esferas analíticas ou “campos do saber” (SHOUR, 1998):

- Saber Ideológico: composto de evidências doutrinárias, mensagens ou discursos especulativos que não formulam problemas, mas apenas enunciam soluções ou respostas prontas com base em juízos de valor e enunciados morais. Além disso, compreende uma série de discursos filosófico, ideológico, social comum e teológico que expressam de um modo geral convicções de princípios, inspiram profissões de fé ou um conjunto de abstrações;
- Saber Científico: se contrapõe ao saber ideológico e está pautado em um paradigma empirista que repousa no princípio da verificação e que só vem a reconhecer as evidências fundadas na observação e análise dos fenômenos, ou seja, é baseado na argumentação científica. Remete a um conjunto de conhecimentos sobre as realidades natural,

social e psicológica, estando sujeito ao critério de verdadeiro e falso. Todavia, é importante ressaltar que a ciência é um saber aberto, cujas proposições ficam sempre submetidas à crítica e/ou revisão, logo, os conhecimentos científicos não são “verdades finais”, mas evidências aproximadas da “verdade”;

- Saber Artístico: resultante da inspiração e da imaginação, sendo suas finalidades a contemplação, o devaneio e a ilusão. Dessa forma, corresponde às belas-artes (pintura, arquitetura, poesia, música, teatro e dança) e suas obras são trabalhos de expressão, transfiguração do visível, dos materiais, das formas, da linguagem, do sonoro, dos movimentos e dos gestos. Abrange também outras manifestações culturais de caráter lúdico (lazer, esporte e entretenimento);

- Saber Técnico: constitui um conjunto de processos que procuram adequar meios a fins, formando um corpo de regras operatórias ou de procedimentos. Diz respeito a “saber fazer as coisas” (know-how) e aplica conhecimentos científicos para realizar suas atividades e fabricar seus projetos.

Como se pode perceber, esta é uma temática complexa, subjetiva e de difícil mensuração, todavia, deve receber uma atenção especial, visto que tem o poder de moldar o comportamento das pessoas, bem como direcionar as ações e estratégias para o sucesso e/ou fracasso organizacional.

Robbins (2005) afirma que as pesquisas evidenciam a existência de sete características básicas que, em seu conjunto, capturam a essência da cultura de uma organização. São elas: inovação e assunção de riscos; atenção aos detalhes; orientação para os resultados; orientação para as pessoas; orientação para as equipes; agressividade (competitividade); estabilidade (manutenção do *status quo*).

A cultura original normalmente deriva da filosofia dos fundadores da empresa, gestores, colaboradores e líderes que articulam e implementam valores e crenças particulares como visão, filosofia ou estratégias de negócios e estes são disseminados e incorporados por todos (institucionalizados). Isso, por sua vez, influencia fortemente os critérios utilizados na contratação da força de trabalho. As ações dos dirigentes estabelecem o clima geral que define quais comportamentos são aceitáveis e quais não são.

A maneira como os funcionários serão socializados dependerá tanto do sucesso obtido no processo de seleção, em relação à adequação entre os valores dos recém-chegados e da organização, quanto da preferência dos dirigentes quanto aos métodos de socialização. A

cultura é transmitida aos funcionários de diversas maneiras, e as mais poderosas são as histórias, os rituais, os símbolos e a linguagem.

Schein (*apud* CHIAVENATO, 2004) afirma que toda cultura existe em três níveis diferentes de apresentação:

- Artefatos: constitui o primeiro nível da organização, o mais superficial, visível e perceptível. São as coisas que cada um vê, ouve e sente quando se depara com uma organização cuja cultura não lhe é familiar. Incluem produtos, serviços e padrões de comportamento dos membros de uma organização;
- Valores compartilhados: são os valores relevantes que se tornam importantes para as pessoas e que definem as razões pelas quais elas fazem o que fazem. Funcionam como justificativas aceitas por todos os membros;
- Pressuposições básicas: é o nível mais íntimo, profundo e oculto. São as crenças inconscientes, percepções, sentimentos, e pressuposições dominantes em que os membros da organização acreditam.

Os artefatos, valores compartilhados entre os membros da organização e as pressuposições básicas constituem os principais elementos para se conhecer e compreender uma cultura organizacional. A cultura organizacional é formada por uma cultura dominante que expressa os valores compartilhados pela maioria dos membros da organização e por subculturas que refletem problemas, situações ou experiências comuns a “alguns” de seus membros. Porém, é o aspecto do “valor compartilhado” que torna a cultura organizacional um instrumento poderoso para orientar e modelar o comportamento organizacional (ROBBINS, 2005).

Em uma cultura forte, os valores essenciais da organização são intensamente acatados e compartilhados entre seus membros, fazendo com que ela tenha uma influência maior sobre o comportamento deles e criando um clima interno de alto controle comportamental. Uma cultura organizacional forte aumenta a consistência do comportamento.

Na busca por uma forma mais palpável da cultura organizacional, são utilizados elementos que fazem parte da mesma e que geralmente são citados em sua conceituação. Se por um lado variam os nomes, geralmente os teóricos acabam por adotar similaridades entre eles quando fazem referência aos elementos. Na concepção de Freitas (1997), os elementos de maior relevância e que merecem ser citados são:

- Valores: definições a respeito do que é importante para se atingir o sucesso. Observa-se que, em geral, as empresas definem alguns poucos valores, que resistem ao teste

do tempo, os quais são constantemente enfatizados. Ainda que elas tendam a personalizar os seus valores, podemos verificar que eles guardam algumas características comuns: importância do consumidor, padrão de desempenho excelente, qualidade e inovação, importância da motivação intrínseca, etc.;

- Crenças e pressupostos: geralmente usados como sinônimos para expressar aquilo que é tido como verdade na organização. Quando um grupo ou organização resolve seus problemas coletivos, esse processo inclui alguma visão de mundo, algum mapa cognitivo, algumas hipóteses sobre a realidade e a natureza humana. Se o sucesso ocorre, aquela visão de mundo passa a ser considerada válida. Os pressupostos tendem a tornarem-se inconscientes e inquestionáveis;

- Ritos, rituais e cerimônias: são exemplos de atividades planejadas que têm consequências práticas e expressivas, tornando a cultura mais tangível e coesa. Exemplos dessas atividades constituem grande parte do que é desenvolvido pelos Departamentos de Recursos Humanos, como nos casos de admissão, promoção, integração, demissão, etc.;

- Histórias e mitos: enquanto as histórias são narrativas de eventos ocorridos que informam sobre a organização, os mitos referem-se a histórias consistentes com os valores organizacionais, porém sem sustentação nos fatos. Ambos os elementos preenchem funções específicas, tais como: mapas, símbolos, scripts etc.;

- Tabus: demarcam as áreas de proibições, orientando o comportamento com ênfase no não permitido. A literatura consultada não dá maior atenção ao assunto, preferindo deter-se em casos de tragédias organizacionais e sugerindo formas de se lidar com elas;

- Heróis: personagens que incorporam os valores e condensam a força da organização. Fala-se dos heróis natos e dos criados. É comum as organizações chamadas de culturas fortes exibirem os seus heróis natos, como Tom Watson, da IBM; John Rockefeller, da Standard Oil; Henry Ford, da Ford, entre outros;

- Normas: são as regras que defendem o comportamento que é esperado aceito e sancionado pelo grupo, podendo estar escritas ou não;

- Processo de comunicação: inclui uma rede de relações e papéis informais que comportam padres, fofoqueiros, conspiradores, contadores de histórias etc. São desenvolvidas funções importantes como a de transformar o corriqueiro em algo brilhante, podendo ser usado na administração da cultura (FREITAS, 1997).

Na percepção de Schein (1990) e de forma complementar, existe ainda alguns elementos adicionais denominados como principais categorias associadas com a cultura:

- Regularidades comportamentais observáveis quando as pessoas interagem: trata-se da linguagem utilizada, das tradições e dos costumes que evoluem, os rituais empregados em uma extensa variedade de situações;
- Normas de grupo: são os padrões implícitos e os valores que evoluem em grupos de trabalho;
- Valores expostos: são os princípios e valores articulados e publicamente anunciados, que o grupo proclama estar tentando atingir, tais como qualidade do produto ou liderança em preço;
- Filosofia formal: são os princípios ideológicos e as políticas que guiam as ações do grupo em relação aos acionistas, clientes e outros *stakeholders*;
- Regras do jogo: são as regras implícitas para ser bem sucedido na organização, os macetes que um recém-chegado deve aprender para ser aceito pelo grupo;
- Clima: é o sentimento que é gerado num grupo pelo layout físico e o modo que os membros da organização interagem uns com os outros, com clientes ou estranhos;
- Habilidades incorporadas: são as competências especiais que os membros do grupo demonstram ao realizar determinadas tarefas e a habilidade de fazer algo, que são passadas de geração para geração sem necessariamente estarem articuladas por escrito;
- Hábitos de pensamento, modelos mentais e/ou paradigmas linguísticos: são as estruturas cognitivas compartilhadas que guiam as percepções, pensamentos e linguagens usadas pelos membros de um grupo e que são aprendidas pelos novos membros no processo de socialização inicial;
- Significados compartilhados: trata-se do entendimento tácito que emerge quando os membros do grupo interagem;
- Metáforas ou símbolos integrativos: são as ideias, sentimentos e as imagens que os grupos desenvolvem para se caracterizar, que pode ser ou não apreciado conscientemente, mas estão incorporados em edifícios, layout dos escritórios e outros artefatos materiais do grupo (SCHEIN, 1990).

Apesar de apresentarem pequenas diferenças em seu rol de elementos, é perceptível que uma vez entendida como cultura, a ação passa a ser compartilhada, profunda e estável. Schein (1990) observa que a “cultura de alguma forma implica que os rituais, clima, valores e comportamentos aglutinam-se num todo coerente. Essa padronização ou integração é a essência do que se entende por cultura”.

Após o entendimento da conceituação de cultura organizacional, destacam-se as suas principais funções. São elas:

- Definição de fronteiras: cria distinções entre uma organização e outra;
- Proporcionar um senso de identidade aos seus membros;
- Facilitar o comprometimento como maior do que os interesses individuais de cada um;
- Estimular a estabilidade do sistema social, fornecendo os padrões adequados para aquilo que os funcionários vão dizer ou fazer;
- Servir como um sinalizador de sentido e mecanismo de controle, orientando e dando forma as atitudes e comportamentos dos funcionários.

No atual ambiente de trabalho, o papel da cultura na influência do comportamento dos funcionários parece ganhar importância cada vez maior. Na medida em que as organizações expandiram a amplitude de controle, “achataram” as estruturas, introduziram o trabalho em equipe, reduziram a formalização e deram mais autonomia aos funcionários, os “valores compartilhados” decorrentes de uma cultura organizacional forte asseguram que todas as pessoas caminhem na mesma direção.

Para Daft (1999), a cultura apresenta ainda duas funções principais: integrar os membros para que possam saber como se relacionar entre si (integração interna); e ajudar a organização a se adaptar ao ambiente externo (adaptação externa).

A cultura melhora o comprometimento organizacional e aumenta a consistência do comportamento dos funcionários. Esses são elementos claramente benéficos à organização. Porém, há alguns aspectos potencialmente disfuncionais da cultura que afetam a eficácia das organizações, são eles:

- Barreiras á mudanças: a consistência do comportamento é um ativo quando a empresa lida com um ambiente estável, porém, quando o ambiente é dinâmico, uma cultura arraigada pode não ser mais adequada;
- Barreira á diversidade: as culturas fortes limitam as amplitudes das variações de valores e estilos que podem ser aceitos;
- Barreiras á aquisições e fusões: a maior preocupação é a compatibilidade cultural que possa garantir o sucesso.

Pode-se observar que a cultura organizacional com maior probabilidade de atingir um alto padrão ético é aquela que tem alta tolerância aos riscos, agressividade entre baixa e

moderada e é voltada tanto para fins como para meios. Se a cultura é forte e adota padrões éticos elevados, terá uma influência forte e positiva sobre o comportamento dos funcionários.

Robbins (2005) sugere a combinação das seguintes práticas para os executivos criarem uma cultura organizacional mais ética: ser um modelo visível, um ponto de referência de comportamento ético; comunicar expectativas éticas (código de ética); oferecer treinamento ético; recompensar com clareza atitudes éticas e punir as antiéticas; e fornecer mecanismos de proteção (conselho de ética).

A cultura organizacional pode assumir diversos tipos. Segundo a classificação de Daft (2008), os tipos de cultura são resumidos em:

- **Cultura Adaptativa:** é caracterizada pelo foco estratégico no ambiente externo, por meio da flexibilidade e de mudanças rápidas e contínuas para satisfazer as necessidades do cliente. Exemplo: 3M – companhia cujos valores promovem iniciativa individual e empreendedorismo;

- **Cultura de Missão:** remete para uma organização preocupada em atender clientes específicos do ambiente externo, mas sem necessidade de mudanças rápidas. Ênfase nos objetivos da organização e no alcance de metas como crescimento de vendas, lucratividade, participação no mercado, etc. Ex: Siebel Systems (cultura dinâmica e ambiciosa);

- **Cultura de Clã:** tem como foco o envolvimento e a participação dos membros organizacionais, estando em sintonia com as mudanças do meio externo. A ideia é: quanto mais envolvimento e participação por parte dos funcionários, maior o senso de responsabilidade e, por conseguinte, de compromisso com a organização. Exemplo: Indústrias de Moda e de Varejo, a qual libera a criatividade dos funcionários para que estes respondam as mudanças de gosto e preferências do cliente;

- **Cultura Burocrática:** tem foco interno e uma orientação para um ambiente estável (de baixa mudança). É uma cultura de ordem, disciplina e controle, e que apoia uma abordagem metódica e pragmática de fazer negócio. Atualmente, vislumbra-se uma substituição dessa cultura em virtude da necessidade de maior flexibilidade no ambiente. Para tanto, manter alguns elementos deste tipo de cultura de forma equilibrada pode resultar em benefícios para a organização, dado que se caracteriza pelo alto grau de eficiência.

Em organizações maiores, a cultura nem sempre é uniforme, ou seja, pode haver vários conjuntos de subculturas, a depender do nível de integração de todos os participantes.

Vale ressaltar, que as subculturas podem levar a conflitos de departamentos, especialmente em organizações que não possuem culturas corporativas fortes.

O item subsequente deste capítulo tratará das formas de cultura organizacional que foram observadas ao longo da história nas organizações públicas brasileiras.

## **2.2 AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS E A CULTURA ORGANIZACIONAL**

De maneira geral podemos perceber que ambiente e organização não podem ser considerados isoladamente, pois ambos formam um processo de mútua constituição, como podemos observar na definição a seguir:

[...] entende-se a organização como um componente do sistema de relações de um campo específico, formado por atividades padronizadas e articuladas, que expressam normas e regras sociais. Constitui, pois, uma arena social e, como tal, está impregnada pelo ambiente (Granovetter, 1985), concebido em termos técnicos e institucionais como setor social, dele retirando e a ele transmitindo, em interação recíproca, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação. (MACHADO DA SILVA, 2004, p. 253).

Observa-se através da definição, que a existência das organizações está ligada à distribuição e execução de tarefas, que por sua vez são realizadas através da atividade humana, não havendo para tal uma dissociação entre escalas sociais e valores éticos.

Cada organização possui características singulares e o que determina essas características são os valores organizacionais, que conseqüentemente derivam da maneira como as pessoas que interagem na organização constroem e reconstroem seus valores.

Portanto, a singularidade dos indivíduos e das organizações requerem modelos gerenciais que sejam acompanhados de uma reflexão acerca de sua compatibilidade em relação ao conjunto de valores, visto que estes últimos possibilitam a criação de um sistema próprio de gestão, evitando a superficialidade marcada por cunho essencialmente estético, tão prejudicial ao organismo social.

Embora não se possa generalizar, em se tratando das organizações públicas, podem ser observados em maior ou menor nível de intensidade, os seguintes traços culturais de comportamento: ênfase nas relações pessoais e de grupos; reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências; a constância no ritmo e dinâmica de trabalho; o reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade); a valorização seletiva dos padrões formais; o corporativismo; e a condescendência.

Muitos desses traços que marcam a cultura das organizações públicas brasileiras surgiram através de forte influência de países estrangeiros. Esse acentuado valor atribuído ao exógeno encontra-se amplamente difundido na prática social local.

A criação da Fundação Getúlio Vargas, em 1944, incluindo a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), em 1952 e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), em 1954, constituem marcos fundamentais na importação de conhecimento gerencial. A constituição dos cursos de Administração, nesse contexto, foi intensamente influenciada pela prática norte americana, tanto em relação à estruturação dos cursos (disciplinas, ementas) e produção do material de apoio, quanto pela formação dos professores (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003).

Nicolini (2001) aponta que no Brasil as feições de um ensino no campo da gestão de conteúdo predominantemente instrumental se assentam na capacitação de pessoas para a aplicação de conceitos importados.

Para Ramos (1966), que, inserido na Administração Pública brasileira, aborda a ação administrativa à luz das noções de racionalidade instrumental e substantiva, o faz inspirado nos conceitos de racionalidade referente a fins e a valores, no âmbito da ação social, desenvolvidos por Max Weber.

Ainda falando de traços culturais, Freitas (1997) destaca como traços fundamentais da cultura organizacional brasileira: a hierarquia, o personalismo, a malandragem, o sensualismo e a aventura.

O patrimonialismo em suas diferentes variantes e fenômenos complementares, entre os quais o clientelismo político, tem sido objeto de análise também de outros autores com o intuito de explicar os insucessos verificados nas reformas administrativas no Brasil (PINHO, 1998; COSTA, 2007).

Keinert (1994) refere quatro ciclos paradigmáticos na Administração Pública brasileira no século XX (1900 a 1990): a Administração Pública como ciência jurídica (1900-1929); como ciência administrativa (1930-1979); como ciência política (1980-1989); e como Administração Pública (a partir de 1989).

Com o passar dos anos a administração pública vem se transformado, entretanto, é notável que alguns elementos de sua essência são preservados. Na atualidade observamos um processo de reforma administrativa, no qual modelos gerenciais exógenos passam pela inserção de traços locais, visando com isso dotar os organismos do Estado de maior capacidade gerencial.

A partir do exposto até então, destaca-se a mudança organizacional como uma temática cada vez mais em ascensão no que diz respeito à cultura das organizações, especialmente no que se refere ao objeto de estudo desta pesquisa: as organizações públicas.

## 2.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Mudança organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, institucional, estratégica, cultural, tecnológica, humana, ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização (WOOD JR., 1995).

Os elementos da cultura organizacional podem ser transformados, entretanto essas mudanças pressupõem ações orientadas para o reforço de traços identificados como capazes de potencializar o alcance dos objetivos institucionais.

No caso brasileiro, um dos eixos de impulso para a transformação é, de fato, o próprio estágio de desenvolvimento experimentado pela sociedade contemporânea, que impõe ao Estado novas e por vezes contrastantes demandas (FINGER; BRAND, 2001).

Pereira (1999) destaca outro vetor que não pode ser desvinculado deste contexto, é o modelo da Administração Pública Gerencial (APG), variante nacional inspirada na Nova Administração Pública (NAP). A nova Administração Pública pode ser compreendida como um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de Administração Pública baseado em pressupostos e conceitos que se desdobram, para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais.

Alguns dos conceitos centrais ligados aos pressupostos da APG são: eficiência; descentralização do poder decisório (delegação); imperativo da flexibilidade; competências; e gestão por resultados (noção de qualidade).

Resgatando a trajetória de desenvolvimento da Administração Pública no Brasil, Pereira (1999) destaca como pontos delineadores desse emergente paradigma gerencial: descentralização política e administrativa; redução de níveis hierárquicos; flexibilidade organizacional; confiança limitada; controle por resultados; e orientação para o cidadão.

Algumas mudanças aplicadas ao texto constitucional impactaram as diretrizes estruturantes do Estado e da Administração Pública no Brasil, e incluíram desde conceitos mais gerais, como o de eficiência, elevando à condição de princípio de gestão pública como expressa o artigo 37, e que inspiram tecnologias gerenciais mais específicas, como é o caso da gestão pela qualidade (artigo 37, §3º, inciso I; artigo 39, §7º), além de outros correlatos, como produtividade, economicidade, racionalização e desempenho, que não obstante a sua presença implícita no arranjo de conceitos e pressupostos que subjazem à organização burocrática, passam a uma presença mais explícita no texto constitucional.

Um conceito de mudança organizacional que se contrapõe ao pensamento comum da sociedade é o de formalismo, pois:

O formalismo não é característica de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra. O formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual da formação histórica e do modo particular no qual se articula com o resto do mundo (RAMOS, 1964).

O processo de mudança, em suma, precisa ser tomado segundo uma perspectiva sistêmica. Como premissas fundamentais temos que: a gestão do processo de mudança é contingencial e emergente; não possui uma fórmula única e previamente validada; a compreensão do contexto e descrição da situação complexa de análise é pré-requisito essencial para o planejamento da estratégia de mudança organizacional; e a abordagem do pensamento sistêmico, sobretudo a linguagem sistêmica, constitui elemento fundamental do processo de compreensão do fenômeno da mudança.

Contudo, o fato de reconhecermos uma organização pública como uma estrutura sistêmica implica em admitir a mudança como um fenômeno a ela inerente, e como condição de sobrevivência, inclusive. É preciso, ainda, reconhecer que a mudança nas organizações é um processo contínuo, que ocorre a todo o momento.

As mudanças costumam sofrer resistência, podendo essa ser diminuída, ou mesmo acabada, caso o indivíduo ou grupo destinatário da mudança for capaz de detectar resultado positivo no balanço de perdas e ganhos decorrentes da inovação.

Em geral, a mudança nos padrões culturais da organização não admite rupturas bruscas e autoritárias, mas sim transformações adaptativas operadas em vetores essenciais dessa estrutura, constituindo substancial desafio imposto ao gestor, que pressupõe ampla análise e diagnóstico dos seus componentes culturais.

## **CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA**

### **3.1 PERSPECTIVA METODOLÓGICA**

Quanto à forma de abordagem do problema, uma pesquisa pode ser classificada em quantitativa ou qualitativa (SILVA ; MENEZES, 2005).

Buscando superar a contraposição entre os métodos qualitativos e quantitativos, Reichardt & Cook (1979) defendem a combinação dos atributos dos dois métodos a fim de solucionar com maior eficácia o problema de pesquisa.

TRIVIÑOS (1987) indica cinco características do estudo qualitativo: O ambiente natural serve como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; A pesquisa é descritiva; Os pesquisadores estão preocupados com o processo; Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente; e o significado é a preocupação essencial.

Para Richardson *et al.* (2007), a pesquisa quantitativa preocupa-se com a representatividade numérica, isto é, com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Sendo o referido tipo de pesquisa, apropriado para medir tanto opiniões, atitudes e preferências, como comportamentos.

Devido ao presente trabalho ter como propósito analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, de acordo com a produção científica encontrada na SciELO, realizando para tal, a verificação do perfil de cultura das organizações públicas brasileiras, bem como a identificação do processo evolutivo da cultura nas referidas organizações, justifica-se o uso de uma abordagem de natureza qualitativa.

Entretanto, utilizou-se também para a realização do estudo, a abordagem quantitativa, mais especificamente para mapear a produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras.

### **3.2 FONTE DE DADOS**

Ao se analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, utilizou-se como fonte de dados a produção científica encontrada na SciELO - Scientific Electronic Library Online. A referida biblioteca abarca uma coleção de periódicos de diversas áreas do conhecimento e possibilita uma visão multidisciplinar no que se refere às publicações sobre variados temas, dentre eles a cultura organizacional.

A escolha da SciELO ocorreu por ser uma base de dados sobre a produção científica brasileira e “um meio eficiente para a avaliação da produção científica” (ANTONIO; PACKER, 1998, p.238), possuindo grande visibilidade acadêmica e acessibilidade, já que o acesso ao acervo bibliográfico é gratuito. De acordo com Hayashi *et al.* (2004, p. 185), essa “biblioteca eletrônica proporciona uma forma de garantir visibilidade e a acessibilidade da literatura científica, além de espelhar a produção científica brasileira na internet”.

Entretanto, deve ser levado em consideração o caráter parcial do levantamento sobre a temática em questão, que devido á sua amplitude, estimula um maior aprofundamento. Ao analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, tal análise, apresentada neste trabalho, deve ser considerada como indicativa de tendência, portanto não pode ser considerada conclusiva, visto que, algumas limitações do levantamento podem ser verificadas, como por exemplo, a pequena publicação de periódicos na área estudada.

### **3.3 COLETA DE DADOS**

Para a realização da presente pesquisa utilizou-se como instrumento de coleta o levantamento bibliográfico, que como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos.

Segundo Koche (1997), a pesquisa bibliográfica tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área, de dominar esse conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada.

O processo de pesquisa envolve a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto (GIL, 2007, p. 60).

A coleta de dados desta pesquisa ocorreu no período entre março e junho de 2012 e o levantamento bibliográfico para analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras ocorreu selecionando-se, na SciELO Brasil, exclusivamente, trabalhos brasileiros publicados entre 2000-2011.

O site da SciELO possibilita um amplo acesso a coleções de periódicos como um todo, aos fascículos de cada título de periódico, assim como aos textos completos dos artigos. O acesso aos títulos dos periódicos e aos artigos pode ser feito através de índices e de formulários de busca (SILVA, 2011).

Navegando pelo contexto da *coleção* ou *biblioteca*, é possível chegar aos periódicos consultando listas alfabéticas de títulos e de assuntos, assim como por meio de um formulário de pesquisa, ou ainda chegar aos artigos mediante pesquisas por autor, assunto ou por termos gerais e específicos (PACKER *et al.*, 1998, p. 117).

Na presente pesquisa, o levantamento bibliográfico foi realizado através da opção “*artigos*”, selecionando-se o “*índice de assuntos*”, no qual vários descritores estão cadastrados.

Os descritores, unitermos ou palavras-chave, foram criados para classificar as informações e facilitar as pesquisas bibliográficas. O correto uso dos descritores serve como meio para recuperação de documentos nas bases de dados. Nesse sentido, através da opção de busca do “*índice de assunto*”, pesquisou-se a existência de alguns descritores relacionados à temática investigada. Após essa consulta ao índice geral de assuntos, foi escolhido o descritor a ser utilizado na busca dos artigos, a saber: cultura organizacional.

Uma vez selecionado o descritor, o mesmo foi utilizado, na busca de publicações relacionadas ao objeto de estudo da pesquisa, descartando-se aquelas que não se encontravam no período proposto da pesquisa, ou seja, de 2000 a 2011. Após a seleção dos artigos os mesmos foram lidos, visando tratamento e análise dos dados.

### **3.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS**

Para o tratamento e análise dos dados foi utilizada a análise de conteúdo que conforme orientam Minayo (2002) e Richardson *et al.* (2007), é utilizada para análise: de obras para identificar o estilo e/ou descrever a personalidade do autor; essencialmente temática de documentos; ideológica e da estrutura gramatical de obras; de depoimentos de pessoas (representantes de grupos sociais, de eleitores, de usuários de serviços públicos, entre outros); de textos didáticos; e de mensagens de documentos.

Para desenvolver a análise de conteúdo, seguiram-se as etapas: pré-análise (leitura flutuante); análise do material ou descrição analítica do conteúdo; e interpretação dos resultados.

Portanto, uma vez identificadas na SciELO as publicações de interesse, a análise dos dados foi feita, primeiramente, numa leitura de cada publicação individualmente, buscando-se apreender os conteúdos/aspectos abordados sobre cultura organizacional nas organizações públicas; para posteriormente adequar os dados encontrados ao atendimento dos objetivos da pesquisa.

Como resultados dessa análise foram realizados o mapeamento da produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras, posteriormente foi detectado o perfil de cultura das organizações públicas brasileiras e por fim, foi identificado o processo evolutivo da cultura nas organizações públicas brasileiras.

## CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Visando analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, inicialmente mapeou-se a produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras.

Na presente pesquisa, com o uso do descritor “cultura organizacional”, foram identificados 71 artigos/publicações na SciELO. Desse universo, num segundo momento, foram selecionadas as produções entre 2000-2011, bem como os artigos/publicações relacionados às organizações públicas brasileiras. Nesse sentido, o *corpus* final para a pesquisa é constituído de 27 artigos/publicações.

Os dados encontram-se detalhados na tabela a seguir:

**Tabela 1** - Quantidade de Artigos/Publicações encontrados na SciELO através do uso do Descritor

<b>Descritor Cultura Organizacional</b>	<b>Artigos/Publicações (2000-2011)</b>	<b>Artigos/Publicações Relacionados às Organizações Públicas Brasileiras (2000-2011)</b>
71	67	27

**Fonte:** Dados da pesquisa

Dos 71 artigos/publicações sobre cultura organizacional encontrados na SciELO, 67 foram produzidos entre os anos de 2000-2011. E desses 67, apenas 27 estão relacionados às organizações públicas brasileiras, o que denota que a produção científica, mensurada em publicações na referida área ainda é incipiente, o que denota a importância em se analisar a produção científica sobre a cultura organizacional, além de sistematizar-se o conhecimento na área.

A tabela 2 apresenta a distribuição dos trabalhos por ano de publicação, compreendendo o período de 2000 a 2011:

**Tabela 2** - Distribuição dos Artigos/Publicações referentes às Organizações Públicas Brasileiras (2000-2011)

<b>Ano de Publicação</b>	<b>Quantidade de Trabalhos</b>
2000	0
2001	6
2002	5
2003	0
2004	0
2005	1
2006	1
2007	1
2008	2
2009	1
2010	5
2011	5
<b>Total</b>	<b>27</b>

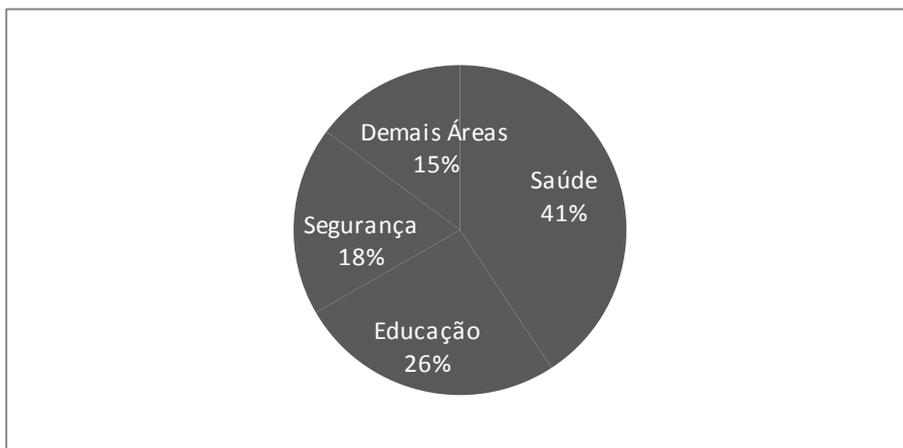
**Fonte:** Dados da Pesquisa

Pode-se observar ainda, uma maior produção nos anos de 2001, 2002, 2010 e 2011. Tais números podem ser justificados por tais anos serem marcados por fechamentos de governos, no caso Governo FHC e Governo Lula.

Dos 27 artigos/publicações encontrados na SciELO relacionados às organizações públicas, destacam-se por ordem as seguintes áreas como mais abordadas: Saúde, Educação e

Segurança, sendo tais temáticas alvos de interesse, devido as três se configurarem como necessidades básicas da população.

**Gráfico 01:** Distribuição dos Artigos/Publicações por Área



**Fonte:** Dados da Pesquisa

Após o mapeamento da produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras, foi verificado também o perfil de cultura das organizações públicas brasileiras.

Na busca pelo perfil de cultura das organizações públicas brasileiras, foram encontrados nos artigos disponíveis na SciELO, posicionamentos de alguns teóricos sobre a temática.

Lodi (1993) enfatiza as contribuições de Hollanda, Azevedo e Moog. Hollanda isolou os seguintes aspectos como componentes importantes para interpretar o tipo nacional brasileiro: culto da personalidade; dificuldade para o cooperativismo e para a coesão social; presença de traços decorrentes de sua colonização por aventureiros; ausência de culto ao trabalho; cultura ornamental e cordialidade presentes como características marcantes. Já Azevedo, apresentou como traços característicos da psicologia do povo brasileiro: afetividade, irracionalidade e misticismo; religiosidade católica popular, cultivo da docilidade; sobriedade diante da riqueza; vida intelectual e literária de superfície, erudição não-prática; individualismo não-criativo, atitude anti-social; atitude de tirar proveito em relação ao Estado. Moog apresenta alguns traços característicos da civilização brasileira: geografia que leva ao isolamento e produz o individualismo; religiosidade mais instintiva e desordenada; sentido predatório-extrativista.

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

Freitas (1997) desenvolveu um estudo com o objetivo de levantar traços brasileiros presentes nas organizações, que viriam a auxiliar no processo de análise organizacional, e salientou cinco deles como representantes mais marcantes: o primeiro seria a hierarquia, que se traduz através de uma tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais; o segundo seria o personalismo, que se traduz através de passividade e aceitação dos grupos inferiores; o terceiro traço seria a malandragem, que se traduz através da flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social e do “jeitinho”; o quarto seria o sensualismo, que decorre da sensação, sendo considerado empírico; e o quinto traço seria o do aventureiro, que se traduz em pessoas mais sonhadoras do que disciplinadas e com uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

As características do trabalhador brasileiro contribuíram para a formação da cultura organizacional do país, retratando que o perfil dessa última passa por uma luta de forças que se manifesta entre o “novo e o velho”, isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo frente a uma dinâmica e uma burocracia enraizadas.

Identificando-se o processo evolutivo da cultura nas organizações públicas brasileiras, observa-se que a administração pública brasileira foi sendo historicamente construída e consolidada ao longo de várias décadas, em uma trajetória marcada por movimentos reformistas que se localizam tanto em alguns momentos episódicos das crises políticas e institucionais em que o país esteve envolvido, como nos períodos em que o próprio Estado brasileiro passou por momentos de crise que exigiram um redimensionamento e revisão de suas políticas e estratégias de desenvolvimento (FADUL; SOUZA, 2005).

Há um consenso entre os estudiosos de que os anos 30, a partir do Estado Novo e da consolidação no Brasil de uma política de expansão do setor público, marcaram o início de uma administração pública brasileira constituída em moldes profissionalizados, inspirada no modelo de administração científica taylorista/fayolista, com uma gestão profissional e impessoal, aproximando-se de uma burocracia nos padrões weberianos.

Após o movimento reformista ocorrido na década de 30, um fato relevante foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público [DASP], principal encarregado de viabilizar e canalizar os esforços de modernização do Estado e das organizações públicas

no país. Um dos grandes destaques da atuação do DASP refere-se à admissão por concurso e à inclusão do sistema de meritocracia no serviço público.

Além da reforma da década de 30, inclui-se a ocorrida durante o regime militar de 1964, com a publicação do Decreto-Lei nº 200 (1967), que já procurava delinear um modelo de administração pública gerencial, apontando a direção da adoção, pelo setor público, de um modelo gerencial oriundo da iniciativa privada. Nessa época estimulou-se a criação de empresas estatais e a expansão do sistema de mérito.

A Constituição Federal de 1988 também contribuiu para o processo de mudança nas organizações públicas, pois a mesma enfatizou o processo de descentralização de políticas públicas e sociais, propiciando à administração pública um viés mais democrático, transparente e com maior controle social.

Em 1995, foi construído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual propunha a adoção de um modelo de administração pública gerencial.

Diante desta sucinta visão histórica da formação do contexto institucional no qual se inserem e atuam as organizações públicas brasileiras, notam-se traços marcantes que essas reformas imprimiram nos modelos de gestão e, em consequência, na própria cultura organizacional do setor público.

Bresser Pereira (1998) defende que, na emergência do capitalismo e da democracia, era necessário não somente separar o público do privado, comum no patrimonialismo, mas também efetuar uma separação entre o político e o administrador público. A separação entre políticos e administradores, entretanto, não é vista como a solução dos problemas apontados pelo patrimonialismo. Ainda que uma distância seja necessária, a ação política permeia todos os níveis de atividade dentro do setor público.

Pires e Macedo (2006) acreditam que uma das habilidades necessárias ao administrador público é a diplomacia como forma de não provocar divergências nas relações que são permeadas por estimas e jogos de poder, que se constituem nos verdadeiros indicadores de poder no Brasil.

O Plano Diretor reforça que a implantação da nova cultura gerencial, centrada em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho, permitirão mudanças mais estruturais na direção pretendida (MARE, 1995). A cultura organizacional passa a ser tratada como o grande impulsionador da mudança gerencial.

Diante da exposição dos processos de reforma sofridos pela administração pública brasileira, tais processos encontrados na amostra desse estudo, pode-se observar que as

organizações públicas de maneira geral são marcadas por traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais nos seus modelos de gestão, fato que podem gerar a necessidade de reavaliação (mudança) na cultura organizacional que as norteiam, mudanças essas que já podem ser observadas em alguns órgãos públicos.

## CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral analisar se existe necessidade de mudança na cultura das organizações públicas brasileiras, de acordo com a produção científica encontrada na SciELO. E para tal, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: mapear a produção científica encontrada na SciELO sobre a cultura das organizações públicas brasileiras; verificar o perfil de cultura das organizações públicas brasileiras; e identificar o processo evolutivo da cultura nas organizações públicas brasileiras.

O *corpus* final da pesquisa é constituído por 27 artigos/publicações produzidos entre os anos de 2000-2011. Observou-se, uma maior produção nos anos de 2001, 2002, 2010 e 2011. Tais números podem ser justificados por tais anos serem marcados por fechamentos de governos, no caso Governo FHC e Governo Lula.

Dos 27 artigos/publicações encontrados na SciELO relacionados às organizações públicas, destacam-se por ordem as seguintes áreas como mais abordadas: Saúde, Educação e Segurança, sendo tais temáticas alvos de interesse, devido as três se configurarem como necessidades básicas da população.

A pesquisa possibilitou verificar que, as características do trabalhador brasileiro contribuíram para a formação da cultura organizacional do país, retratando que o perfil dessa última passa por uma luta de forças que se manifesta entre o “novo e o velho”, isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo frente a uma dinâmica e uma burocracia enraizadas.

O presente trabalho permitiu também identificar o processo evolutivo da cultura, no qual a administração pública brasileira foi sendo historicamente construída e consolidada ao longo de várias décadas, em uma trajetória marcada por movimentos reformistas que se localizam tanto em alguns momentos episódicos das crises políticas e institucionais em que o país esteve envolvido, como nos períodos em que o próprio Estado brasileiro passou por momentos de crise que exigiram um redimensionamento e revisão de suas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Conforme o exposto pode-se observar que as organizações públicas de maneira geral são marcadas por traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais nos seus modelos de gestão, fato que podem gerar a necessidade de reavaliação (mudança) na cultura organizacional que as norteiam, mudanças essas que já podem ser observadas em alguns órgãos públicos.

Este trabalho deixa como contribuição a reflexão de que as organizações precisam se renovar constantemente em busca do atendimento satisfatório das necessidades do seu público alvo. A pesquisa também levanta um alerta para a demanda em se intensificar os estudos na área de cultura organizacional, que se mostrou incipiente no banco de dados pesquisado (ScieLO).

## REFERÊNCIAS

ANTONIO, I.; PACKER, A. **Seminário sobre avaliação da produção científica**: relatório final. *Ciência da Informação*, v.27, n.2, p. 238, maio/ago.1998.

BERTERO, C. O. BINDER, M. P., & Vasconcelos, F. C. (2003). **Estratégia empresarial**: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 48-62.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.237-270.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CHIAVENATO. I. **Gestão de Pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAFT, R. I. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: 1999.

DAMATTA, R. **Tem pente aí?**, Ed. Senac. São Paulo.1997.

EASTERBY-SMITH, M.; BURGOYNE, J.; ARAUJO, L. (Eds.). **Aprendizagem Organizacional e Organização de Aprendizagem**: Desenvolvimento na Teoria e na Prática. São Paulo: Atlas, 2001.

FADUL, Élvia e SOUZA, Antonio Ricardo de. **Políticas de reformas da administração pública brasileira**: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: XXIX ENANPAD, Brasília/DF, 2005. Anais... CD ROM

FLEURY, M. T. L. **Cultura e Poder nas Organizações**. Editora Atlas, 1996.

FINGER, M.; BRAND, S. B. **Conceito de organização de aprendizagem aplicado à transformação do setor público**: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In:

FREITAS, M. E. **Cultura organizacional: grandes temas em debates.** Revista de Administração de Empresas, v.31, n.2, p.73-82. jul./ set, 1997.

GIL, A. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAYASHI, C.R.M. **Presença da educação brasileira na base de dados Francis: uma abordagem bibliométrica.** 2004. P185 Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

KEINERT, T. M. M. **A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-93).** Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, 1994.

KISSIL, M. **Gestão de Mudança Organizacional.** Instituto para Desenvolvimento da Saúde / Universidade Federal de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Série Saúde e Cidadania, vol. 4, São Paulo, 1998.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa.** 14. ed. rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997.

LODI (1993) apud. BEZERRA, Beethoven de O. **A profissionalização da Empresa familiar.** Universidade da Paraíba: João pessoa, 2000.

MACHADO DA SILVA, Clóvis L. **Estratégia e organizações: conversação necessária.** In: CLEGG *et al.* *Handbook de Estudos Organizacionais*, v. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

NICOLINI, A. **Qual será o futuro da fábrica de administradores?** In: Anais da 25 ENANPAD, Campinas: ANPAD, 2001.

PACKER, Abel Laerte, ANTONIO, Irati, BERAQUET, Vera Sílvia Marão. **Rumo à publicação eletrônica.** Ciência da Informação, Brasília, v.27, n. 2, p. 107-117, maio/ago. 1998.

PEREIRA, Maria I. **Gestão Empresarial:** de Taylor aos nossos dias. Evolução e Tendências da Moderna Administração de Empresas. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

PINHO, L. C. “As tramas do discurso”. In: Castelo Branco, G.; Baêta Neves, L. F.. (Org.). **Michel Foucault:** da arqueologia do saber à estética da existência. Londrina/Rio de Janeiro: Nau, 1998, v., p. 183-192.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p. 81-105, jan./fev. 2006

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A sociologia de Max Weber:** sua importância para a teoria e a prática da Administração. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2/3, p. 129-39, ago./set. 1964.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional.** São Paulo: Prentice Hall, 2005.

REICHARDT, C. e Cook, T. (1979). *Beyond Qualitative Methods.* In T. Cook e C. Reichardt (Eds.), *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research.* London: Sage Publications.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social:** Métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2007.

SCHEIN, E. **Organizational culture:** American Psychologist, Vol 45(2), 1990.

SILVA, A. P. L. **Serviços Residenciais Terapêuticos:** a produção científica brasileira na SCieELO. Especialização em Saúde Mental e Atenção Psicossocial. Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, Brasil, 2011.

SILVA, E. L. D.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Editora da UFSC, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. 1ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

WOOD Jr., Thomaz. **Fordismo, Toyotismo e Volvismo**: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. Revista de Administração de Empresa, São Paulo, v.32, n.4, p. 06- 18, set./out. 1995.