



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA - PROFIAP**

Renata Albuquerque de Carvalho

**Cultura Organizacional em instituições de ensino superior: do
foco no cidadão ao cumprimento das normas.**

Mossoró/RN
2019

RENATA ALBUQUERQUE DE CARVALHO

Cultura Organizacional em instituições de ensino superior: do foco no cidadão ao cumprimento das normas.

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como um dos pré-requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Napiê Galvê Araújo Silva

Mossoró/RN
2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Cc Carvalho, Renata Albuquerque de .
 Cultura Organizacional em instituições de ensino superior: do foco no cidadão ao cumprimento das normas. / Renata Albuquerque de Carvalho. - 2019.
 110 f. : il.

 Orientador: Napiê Galvê Araújo Silva.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, 2019.

 1. Cultura Organizacional. 2. Burocracia. 3. Gerencialismo. I. Araújo Silva, Napiê Galvê , orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

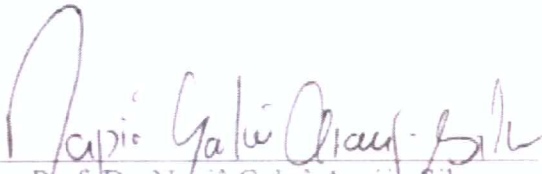
RENATA ALBUQUERQUE DE CARVALHO

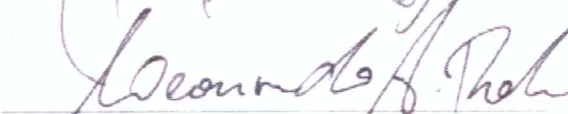
Cultura Organizacional em instituições de ensino superior: do foco no cidadão ao cumprimento das normas.


Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

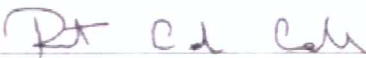
Orientador: Prof^o Napiê Galvê Araújo Silva

Aprovado em: 31/01/2019


Prof. Dr. Napiê Galvê Araújo Silva


Prof. Dr. Leonardo Andrade Rocha


Prof. Dr. Alvaro Fabiano Pereira de Macedo


Renata Albuquerque de Carvalho (discente)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, pelo Dom da minha vida.

A este serzinho que ainda nem nasceu, mas que habita em mim e cresce como árvore de amor. Que me motivou a terminar este trabalho em tempo de vê-lo nascer já Mestre, embora o título não nos valha tanto quanto o esforço e a dedicação empregados no futuro da nossa família. Filho, você é a razão da minha existência. Meu Dom. Isso aqui e tudo o mais que eu construir na vida é por e para você.

À minha mãe, minha Eva, que por mim e para mim construiu tanto. Que sempre me foi suporte e acalento, à sua maneira. Que tanto me incentivou e ouviu os meus reclames (que não foram poucos!) nessa jornada e por toda a vida. Que não me deixou e não me deixa desistir. Que sabe daquilo que ainda nem imaginei. A toda a minha família. Idem.

Ao meu companheiro de vida, Arthur Magalhães, pelos ouvidos emprestados durante tantas inquietações e intermináveis análises de dados. Pelo colo constante. Pelo amor. Pela inspiração. Pela busca em conjunto. Pela parceria desde o início da nossa caminhada, que ainda vai longe! Por acreditar em mim e me enxergar com olhos de orgulho. Por me motivar, quando desanimei. Por ter nascido!

Ao meu orientador, Napiê, que alternou, com sabedoria, os momentos de acolhimento e os puxões de orelha. Que me mostrou o caminho e acreditou que eu o saberia percorrer. Que, entre gargalhadas e orientações *delivery*, me fez uma orientada privilegiada!

Aos meus colegas de Mestrado, Luana e Thiago, que compartilharam comigo os desesperos, as procrastinações e as conquistas até aqui.

A todos os corajosos e sobreviventes da primeira turma do PROFIAP da UFERSA, nossa aventura foi incrível!

Aos meus chefes e colegas de trabalho, que me apoiaram nas ausências, nos dias de estudos intensos e me deram “cobertura” sempre que precisei. Estamos juntos.

Poderia agradecer aos quatro ventos, mas paro por aqui...

A todos que, de alguma maneira, participaram ou me apoiaram nessa jornada, muito obrigada!

RESUMO

Considerando a coexistência dos modelos de gestão burocrática e gerencial no cotidiano das Instituições de Ensino Superior (IES), este trabalho pretende explorar, por meio da percepção dos servidores públicos e à luz da cultura organizacional, as práticas administrativas das Pró-Reitorias de uma Universidade Federal em relação ao cumprimento de normas e o foco no cidadão. Isto é, pretende-se observar a valorização (ou desvalorização) da formalidade, da impessoalidade, da hierarquia e do foco nas necessidades dos usuários, visando a melhor compreender de que maneira o apego dos servidores a tais elementos influencia nas práticas das organizações públicas, no que diz respeito à consecução de seu principal objetivo: o bem-estar social. Os procedimentos metodológicos da dissertação incluíram, além de pesquisa bibliográfica, entrevistas com servidores da instituição estudada, compondo um estudo de caso do tipo exploratório. Foi possível observar o apego dos servidores entrevistados às características da burocracia, em especial o formalismo e a impessoalidade. O estudo demonstra que a burocracia, por meio de suas normas escritas, atua como ferramenta de proteção dos servidores contra uma desconfiança generalizada em relação às suas práticas. Desse modo, pôde-se concluir que os servidores da Universidade estudada direcionam suas práticas muito mais ao cumprimento de normas do que ao foco nas necessidades dos usuários de seus serviços.

Palavras chave: Cultura Organizacional. Burocracia. Gerencialismo.

ABSTRACT

Assuming the coexistence of bureaucratic and managerial management models in the daily life of public universities, this work intends to explore, through the perception of public servants and in light of organizational culture, the administrative practices of the Pro-Rectories of a University, when it comes to its adherence to rules and its focus on the citizen. That is, the study aims at observing the valorization (or devaluation) of formality, impersonality, hierarchy and the focus on users' needs, as it seeks to understand how the compliance of the servers with such elements could influence the practices of public organizations toward the achievement of their main objective: social welfare. The methodological procedures of the dissertation included, besides bibliographical research, interviews with servers of the studied institution, which consisted of an exploratory case study. It was possible to observe the attachment of the interviewed subjects to the characteristics of the bureaucracy, especially the formalism and impersonality. The study shows that the bureaucracy, through its written rules, acts as a tool to protect the servers against a general distrust of their own practices. Furthermore, it became possible to understand that the servants of the studied University direct their practices much more to the compliance of standards and rules than to the focus in the needs of its services' users.

Keywords: Organizational Culture. Bureaucracy. Managerialism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro de identificação dos sujeitos da pesquisa.....	53
Figura 2 - Mapa de categorização dos relatos sobre impessoalidade.....	62
Figura 3 - Mapa de categorização dos relatos sobre padronização.....	67
Figura 4 - Mapa de categorização dos relatos sobre hierarquia.....	72
Figura 5 - Mapa de categorização dos relatos sobre autonomia.....	76
Figura 6 - Mapa de categorização dos relatos sobre inovação.....	80
Figura 7 - Mapa de categorização dos relatos sobre flexibilização.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

MARE - Ministério de Administração da Reforma do Estado

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PROGEPE – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. PRESSUPOSTOS.....	14
1.2. OBJETIVOS.....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E O CUMPRIMENTO DAS NORMAS.....	16
2.1.1 Burocracia brasileira.....	21
2.1.2 Críticas ao modelo burocrático.....	24
2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E O FOCO NO CIDADÃO.....	27
2.2.1 Gerencialismo no contexto brasileiro.....	29
2.2.2 Críticas ao modelo e paradoxos do gerencialismo.....	33
2.3. CULTURA ORGANIZACIONAL E A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES.....	37
2.3.1 Cultura organizacional e cultura brasileira.....	40
2.3.2 Cultura organizacional nas organizações públicas.....	46
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	48
3.1. CONTEXTO DA PESQUISA.....	49
3.2. PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	51
3.3. COLETA DE DADOS.....	53
3.4. MÉTODOS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	55
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	56
4.1 CARACTERÍSTICAS DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.....	56
4.1.1 Impessoalidade.....	56
4.1.2 Padronização.....	66
4.1.3. Hierarquia.....	70
4.1.4 Autonomia.....	75
4.1.5 Inovação.....	79
4.1.6 Flexibilização.....	83

4.2 ENTRE O CUMPRIMENTO DE NORMAS E O FOCO NO CIDADÃO.....	87
4.3 CULTURA ORGANIZACIONAL E OS MODELOS DE GESTÃO.....	94
5. CONCLUSÕES.....	102
REFERÊNCIAS.....	104
APÊNDICE I.....	109

1. Introdução

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

Assim, por meio de suas organizações, a administração pública busca operacionalizar as políticas propostas pelo Governo, com vistas à prestação de serviços públicos de qualidade e obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. Nesse viés, a forma de organização de procedimentos e práticas da administração pública sofre constantes mudanças, acompanhando as necessidades do meio e aprimorando seus modelos de gestão da “coisa pública”.

Provavelmente em virtude da herança deixada por formas antigas de governo (como as monarquias absolutistas) e dado o caráter utilitarista das relações sociais, percebe-se ainda na administração uma grande cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado. Essa cultura retrata a principal característica do modelo de gestão patrimonialista, onde o público e o privado se confundem e no qual os indivíduos parecem esquecer preceitos éticos ao tecer relações entre si e com seu público (MARTINS, 1997). Embora o modelo de administração patrimonial e suas práticas tenham sido ultrapassados ao longo dos anos, ele foi realidade em muitos países ocidentais e deixou fortes marcas na administração pública. Percebe-se também influência da cultura brasileira e de traços de personalidade dos servidores públicos que fazem as organizações, nas ações e práticas da administração pública.

No contexto das organizações públicas brasileiras, que perpassaram e ainda perpassam períodos de extrema corrupção advindos de práticas patrimonialistas, entre outras causas, o surgimento da burocracia pareceu uma alternativa de modelo de gestão necessária ao rompimento dessas práticas. Pode-se dizer que a burocracia passa a ser utilizada como

ferramenta de proteção contra as práticas reprováveis do “jeitinho brasileiro”¹, do favoritismo e da corrupção. Numa tentativa de distanciar-se das condutas ruins arraigadas na cultura brasileira e no serviço público, adotam-se procedimentos burocráticos padronizados e escritos, que formalizem uniformemente as tarefas e que inibam comportamentos diferentes do previsto na legislação.

No entanto, o modelo de administração burocrática tem sido considerado ineficiente, já que a excessiva procedimentalização causa as chamadas “anomalias” ou “disfunções” burocráticas, como a lentidão e os desvios de finalidade da administração, que acaba por apegar-se aos processos mais do que ao objetivo final das ações públicas. As disfunções burocráticas são associadas de tal modo a este modelo de gestão, que a palavra “burocracia” já costuma ser usada como sinônimo de “lentidão” ou “dificuldade”.

Ora, mas se reclamamos tanto da burocracia e se, supostamente, conhecemos seus problemas, por que não conseguimos nos afastar dela? A quem e para que fins serve este modelo burocrático? Quais são as alternativas a este modelo de gestão?

Desde a proposta de reforma gerencial de Bresser-Pereira em 1995 e diante das mudanças sociais no contexto brasileiro, o modelo burocrático tem dado lugar às práticas mais voltadas para o atendimento das necessidades do público, com maior foco no cidadão e em direção ao que se denomina de nova gestão pública ou administração pública gerencial.

Considerando que o contexto de reformas na administração pública brasileira tem a peculiar característica de não “romper” por completo com as práticas dos modelos de gestão anteriores, acredita-se que é possível perceber situações em que as práticas propostas por diferentes modelos de gestão coexistam. Isso ocorre, em especial, com os modelos burocrático e gerencial, já que este não pretendia substituir aquele, e sim aprimorá-lo.

No que diz respeito à cultura organizacional, Matias-Pereira (2010) afirma que toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere e assevera que as características existentes na cultura de organizações públicas — que em geral possuem

¹ A expressão refere-se, de modo geral, à capacidade de improviso que o brasileiro tem de resolver (ou de evitar) situações problemáticas, com atitudes normalmente dissociadas do cumprimento de regras pré-estabelecidas. Pode ter conotação positiva, quando relacionada à criatividade, ou negativa, quando associada com as ideias de malandragem e corrupção. Não se pode afirmar com certeza a origem da expressão, mas Roberto DaMatta é um dos precursores da expressão, que se baseia ainda no conceito de “homem cordial”, de Sérgio Buarque de Holanda.

burocracias centralizadoras e estruturas rígidas — tendem a se refletir na forma de atuar e comportar-se dos seus servidores. Sob o mesmo prisma, Robbins (2007) defende que a cultura organizacional é o elemento por meio do qual os grupos compartilham e legitimam suas ações, criando um conjunto de regras intangíveis.

Diante do exposto, através da percepção dos servidores e da cultura organizacional observada no presente objeto de estudo, exploram-se as características burocráticas e gerenciais legitimadas pela prática dos servidores lotados nas Pró-Reitorias administrativas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA.

Questões importantes e inquietações deste trabalho:

- Quais práticas administrativas são valorizadas e legitimadas pela cultura organizacional da IFES estudada e de que modelo de gestão suas ações mais se aproximam?
- Como a impessoalidade e a formalidade características da burocracia – que nos ajudam a manter o tratamento não-privilegiado e não-corrupto, nos distancia ou aproxima da finalidade essencial do serviço público: o bem-estar do cidadão?
- Como conferir autonomia aos gestores públicos, sem travestir de gerenciais as velhas práticas patrimonialistas?

1.1 Pressupostos

- A burocracia é supervalorizada nas práticas das organizações públicas, e usada pelos servidores como ferramenta de proteção contra o estigma do “jeitinho brasileiro” e da tendência à corrupção;
- O excessivo apego aos processos e a visão da impessoalidade como característica indispensável e padronizadora das ações dos servidores pode desviá-los da missão essencial do serviço público: o bem-estar social e o foco no atendimento das demandas do cidadão.

1.2 Objetivos

Objetivo Geral

Discutir as características das práticas dos servidores das IES estudadas e a percepção dos sujeitos diante dos elementos principais dos modelos de gestão burocrática e gerencial, sob o prisma de sua cultura organizacional.

Objetivos Específicos

- Elencar características das práticas administrativas valorizadas e legitimadas pela cultura organizacional da IFES estudada;
- Analisar se o apego dos servidores a uma ou outra característica direciona as ações públicas para o cumprimento de normas ou para o foco nas necessidades de seus usuários;
- Utilizar a percepção dos servidores públicos como ferramenta para explorar sua cultura organizacional e sua relação com os modelos de gestão;

Do exposto, versa-se neste trabalho sobre as práticas administrativas voltadas para os cidadãos/usuários dos serviços de uma Instituição Federal de Ensino Superior, explorando os modelos burocrático e gerencial, em busca de discutir, à luz da cultura organizacional, as práticas administrativas da IFES em relação ao cumprimento de normas e o foco no cidadão.

Não é a intenção deste estudo, porém, classificar a IFES estudada como burocrática ou gerencial, encaixando-a em um ou outro modelo de gestão. O propósito é tão somente identificar a percepção dos servidores em relação às características de suas práticas, e notar se estão mais direcionadas ao cumprimento de normas, impessoalidade e hierarquia ou à flexibilidade de procedimentos e processos, com foco nas necessidades dos cidadãos/usuários.

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

2. Referencial Teórico

2.1 Administração Pública Burocrática e o cumprimento das normas

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

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

[...] a administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana. [...] embora mediante alto grau de formalismo, o processo de construção nacional, em geral, e a trajetória modernizante da administração pública brasileira, em particular, vêm buscando implementar formas institucionais anti-patrimonialistas, tais como, por exemplo, a democracia representativa de massas e o padrão burocrático de administração pública. (MARTINS, 1997, p. 01)

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

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

Também sobre a definição do modelo burocrático, de acordo com Robbins (2007), a burocracia pode ser caracterizada como um conjunto de tarefas operacionais extremamente rotineiras que primam por especialização, regras e regulamentos bastante formalizados e com autoridade centralizada. A administração burocrática moderna fortaleceu-se a partir da Teoria Burocrática de Max Weber, em meados do séc. XX, e propunha que as atividades oficiais fossem definitivamente separadas do âmbito da vida privada.

A teoria weberiana propôs-se, então, a elencar os traços característicos da burocracia, criando uma definição de autoridade formal burocrática (ou autoridade racional-legal) baseada em três elementos: o princípio dos setores jurisdicionais e oficiais organizados, o princípio da hierarquia de cargos e níveis de autoridade, e o princípio dos direitos e deveres subordinados a e determinados por um sistema de normas escritas. Sob este prisma, apreende-se que as atividades e atribuições – chamadas por Weber de “atividades normais”, são divididas de forma estável e como deveres oficiais.

Ainda de acordo com Weber (1978), o princípio da hierarquia de cargos é pressuposto necessário à organização burocrática e importante para o seu funcionamento, pois permite que os funcionários superiores controlem os inferiores e mantém, portanto, a índole da burocracia. Importa ressaltar, sobre o terceiro elemento da autoridade burocrática, que o sistema de normas é o detentor do poder de determinar e estabelecer direitos e deveres, e que a administração dos cargos modernos se funda em documentos escritos, distanciando-se do poder dos perfis carismáticos e de outras maneiras não-formais de autoridade.

Ocorre na teoria burocrática weberiana a total separação entre a repartição e o domicílio privado do funcionário, já que a organização burocrática clássica considera a atividade oficial como um âmbito independente da vida privada. Desse modo, os fundos e equipamentos públicos estão completamente separados da propriedade privada do funcionário.

Estabeleceu-se, ainda nessa teoria, que as atividades eram, portanto, deveres oficiais cuja distribuição era (de)limitada por normas, que asseguravam o cumprimento dos deveres dos servidores/funcionários. Estes últimos, ao acessar o cargo, aceitariam um dever particular de fidelidade à administração, em troca de uma existência segura. A fidelidade do funcionário, obviamente, trata-se de uma lealdade moderna e atrelada a finalidades impessoais e exclusivamente funcionais.

Tecendo comentários sobre a situação do funcionário, Weber (1978) estabelece um perfil do burocrático “puro”, que é aquele nomeado por uma hierarquia superior e jamais escolhido por governantes, já que esse fato comprometeria o rigor da subordinação hierárquica e contrariaria a ideia de meritocracia proposta pelo teórico.

De maneira um tanto utópica e sugerindo superioridade (quase absoluta) da burocracia em relação às outras formas de administração, a teoria weberiana preconiza uma administração burocrática “pura”, na qual são conseguidos níveis ótimos de precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais. Aliás, é característica forte da teoria de Weber a presunção de uma burocracia ideal, em perfeito funcionamento, com assuntos resolvidos objetivamente, por meio de normas calculadas, sem espaço para subjetividades e, portanto, sem levar em conta as pessoas. Sobre este ponto, especificamente, Weber (1978) discorre sobre a necessidade de “desumanizar” a burocracia, que evoluiria proporcionalmente ao abandono dos assuntos de amor, ódio e demais fatores pessoais, irracionais e emocionais que fugiriam de todo e qualquer cálculo.

A estrutura burocrática, conforme corrobora Merton (1966), está montada para se aproximar da completa eliminação das relações personalizadas e de considerações não racionais, como hostilidade, ansiedade, envolvimento afetivos etc.

Instala-se então uma contradição interna essencial no modelo, de acordo com Bresser-Pereira (2009), que não deve passar despercebida. Por um lado, os serviços públicos são prestados por pessoas e para pessoas, implicando num modelo de interação humana; por outro lado, no entanto, a burocracia exige um modelo de distanciamento da própria condição humana.

Assim, como consequência da desumanização proposta pela teoria, o funcionário deve agir sempre baseado nas normas, sem espaço algum para “criatividade” e com fidelidade à avaliação racional das finalidades objetivas da organização burocrática. *“Decisive is that this “freely” creative administration would not constitute a realm of free, arbitrary action and discretion, of personally motivated favor and valuation, such as we shall find to be the case among prebureaucratic forms.”* (WEBER, 1978, p.979)

Percebe-se que nesse ponto, tocamos no quesito da discricionariedade individual, elemento que a burocracia pretende evitar ao máximo na execução das rotinas administrativas.

(SECCHI, 2009). Ou seja, a burocracia tende a extinguir as situações em que faltem procedimentos padrão, nas quais o funcionário possa agir voluntária e criativamente, pois não há espaço para subjetividades neste modelo de gestão.

No mesmo viés, Filgueiras e Aranha (2011) apontam, pautados no modelo burocrático, o risco de surgimento da corrupção como mazela organizacional diante da ampliação da margem de discricionariedade dos agentes públicos, que devem ser controlados com base na universalidade dos procedimentos. Isto é, quanto maior fosse a discricionariedade dos burocratas, maior seria a corrupção. Entretanto, quanto maior a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e fiscalização das ações dos servidores públicos e de garantir a utilização de padrões de procedimentos administrativos, maiores serão os custos para o aparelho público. Como afirmam Filgueiras e Aranha (2011, p. 354): “no modelo burocrático o controle seria exercido com a criação de mais burocracia, conforme um legalismo originário e legitimador da ação dos burocratas”.

Retomaremos posteriormente neste trabalho a discussão sobre as implicações da discricionariedade nos modelos da administração pública e nas ações organizacionais.

Noutro pórtico, em oposição à ideia “desumanizadora” da burocracia, Lipsky (1980) defende que os burocratas de baixo escalão não são simplesmente burocratas seguidores de regras, mas tomam decisões, estabelecem rotinas, inventam mecanismos para enfrentar incertezas e pressões de trabalho, definindo também as políticas públicas. Isto é, a subjetividade e a tomada de decisão dos servidores/funcionários burocratas são parte importante das ações públicas.

Neste mesmo viés, o humanismo organizacional considera que o indivíduo é um participante ativo no desenvolvimento do mundo social e das organizações. Este indivíduo como participante exerce um papel fundamental na determinação do curso dos eventos humanos e organizacionais, por meio de suas necessidades, intenções e autoconceito. Assim, não se percebe o indivíduo somente como consequência das forças sociais do ambiente, mas se considera seu papel muito mais ativo e criativo. Nesse sentido, sob a ótica do humanismo organizacional, reconhece-se que os valores humanos podem, às vezes, receber prioridade em relação aos valores da organização, considerando que estão em constante troca e influência mútua e são parte essencial dela. (DENHARDT; CATLAW, 2017)

Noutro pórtico, em contrapartida à perspectiva humanística organizacional, tem-se a objetividade e o desprendimento da condição humana individual justificado pelo princípio da isonomia e pela necessidade de coibir a dominação patrimonialista, como explora Weber (1978):

“Equality before the law” and the demand for legal guarantees against arbitrariness demand a formal and rational “objectivity” of administration, as opposed to the personal discretion flowing from the “grace” of the old patrimonial domination.” (WEBER, 1978, p. 980)

Considerando o parágrafo acima e o *caput* do Artigo 5º da Constituição Federal Brasileira que afirma que “todos são iguais perante a lei”, pode-se entender esta objetividade fortemente presente na burocracia ideal weberiana como uma tentativa de manter racional, impessoal e isonômico o tratamento aos cidadãos e garantir-lhes acesso igualitário aos serviços públicos, de modo que independentemente de quem os preste serviço, as regras sejam respeitadas e lhes confira direitos iguais. Assim, embora os burocratas sejam humanos, despem-se de personalidades para atender isonomicamente aos seus usuários.

Weber (1978) reitera que a “igualdade perante a lei” é reguladora da prática da autoridade burocrática e, conseqüentemente, são repudiados os privilégios e o tratamento de assuntos caso a caso. De modo que, nessas situações específicas, os casos individuais devem ser classificados e categorizados à luz das regras gerais e dos critérios designados, de modo que sejam solucionados em conformidade com os mesmos. (MERTON, 1966)

Ressalta-se, no parágrafo a seguir, uma característica burocrática que reforça o uso da impessoalidade racional e do tratamento à luz das regras gerais para todos.

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

Nesse mesmo seguimento, Secchi (2009) salienta a forte característica da burocracia de promover produtos e serviços padronizados (ou *standard*) aos destinatários de suas atividades, de modo a fortalecer a impessoalidade e a formalidade inerentes ao modelo burocrático.

2.1.1 Burocracia brasileira

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

A administração pública brasileira teria nascido oficialmente com a independência do país, de acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), que reiteram a importância de observar os efeitos deixados pelos mais de 300 anos de período colonial na administração brasileira. Torres (2012) afirma que esses efeitos são iniciados pelo fato de que a colonização lusitana no Brasil foi essencialmente exploratória e que essa é uma característica fundamental para o entendimento do desenvolvimento histórico brasileiro. Segundo o autor, a grande dependência da sociedade em relação ao Estado é evidente nessas condições de colonização. Ou seja, a colonização exploratória condicionou a sociedade brasileira à apatia, à desorganização e à total dependência do Estado, elementos que fatalmente refletiriam na construção da administração pública brasileira e na natureza da relação entre Estado e sociedade.

De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), as duas formas de comando que se destacavam ao longo do período de colonização eram, de um lado, o governo-geral, que propunha um modelo administrativo com excesso de procedimentos, e de outro, o patrimonialismo local proveniente da descentralização e do poder que tinham as capitâneas hereditárias. Assim, tem-se num panorama geral da administração colonial brasileira um misto de centralismo extremamente regulador com um forte patrimonialismo local.

Os primeiros sinais de mudança dessa realidade começam a surgir diante da atuação do marquês de Pombal, que passou a formar lideranças político-administrativas em Coimbra e trazê-las para atuar como alta burocracia nas colônias. Apesar da importância desses burocratas para o processo de independência do Brasil, ressalta-se que sua seleção se baseava tanto na meritocracia quanto em relações pessoais de apadrinhamento. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

A vinda da Coroa portuguesa para o Brasil, em 1808, inicia a construção do Estado nacional (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017) e inaugura ao longo dos anos seguintes uma estrutura burocrática – necessária ao surgimento de instituições públicas e ao avanço de obras, que fora posteriormente intensificada pela independência do país. Entretanto, a burocracia imperial – nos primórdios da burocracia brasileira, tinha pilares advindos de dois mundos: um ligado ao mérito e outro à patronagem. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Nesse contexto de formação da administração pública nacional, pode-se ressaltar o que acontece no início da República brasileira:

Com a proclamação da República, em 1889, a expectativa era de transformação da administração pública, haja vista o discurso de modernização revolucionário do período. Entretanto, a Primeira República (1889-1930) é marcada pelo enfraquecimento do Estado brasileiro, sobretudo na esfera federal. (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 4)

Assim, o enfraquecimento do Estado e a manutenção do patrimonialismo mantiveram, na Primeira República, a dualidade existente na burocracia do Império, e a época foi marcada por um crescimento da meritocracia, mas ainda acompanhada de práticas clientelistas provenientes do poder oligárquico.

A burocracia, no conceito clássico weberiano, somente deu os primeiros passos no Brasil por volta de 1930, tendo como marco inicial a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), no governo de Getúlio Vargas. Embora tenha sido esse o marco inicial, cabe ressaltar que foram um conjunto de ações e leis que iniciaram a chamada Reforma de 1930 ou Reforma Burocrática.

O Dasp pretendia ser um agente modernizador dos processos administrativos, atuando em conformidade com os princípios da burocracia weberiana. (SOUZA; SANTOS, 2016). O modelo varguista, conforme asseveram Abrucio, Pedroti e Pó (2010), criou uma burocracia meritocrática, universalista e profissional, que se tornou a primeira estrutura burocrática weberiana com a finalidade de produzir políticas públicas em larga escala. Em suas palavras:

Em resumo, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala. Foram essas três especificidades que marcaram o modelo varguista, que tem na criação do

Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, sua principal marca. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 36)

Foram, por conseguinte, importantes contribuições do modelo Daspiano: a expansão do papel do Estado, com intervenções nos domínios econômico e social; a criação de uma estrutura institucional de meritocracia; e a atuação como estrutura burocrática destinada a produzir políticas públicas.

A partir de sua criação, preconizam Cavalcante e Carvalho (2017), o Dasp foi responsável por implementar um sistema meritocrático de ingresso aos cargos públicos, bem como por formalizar mecanismos para a manutenção da meritocracia. Faziam parte ainda de suas ações a realização de propostas orçamentárias e fiscalização de sua execução, o estudo do funcionamento dos órgãos públicos em sua relação com a sociedade e o auxílio ao Presidente da República na supervisão dos projetos de leis concernentes à administração pública.

Os desafios enfrentados pelo Dasp foram muitos. O modelo, que tinha a intenção de comandar, a partir do nível federal, a implantação de uma estrutura burocrática weberiana, deparou-se com uma introdução lenta e problemática dos princípios da impessoalidade, da meritocracia e das regras mais rígidas e universalistas, possivelmente em razão da forte herança da cultura patrimonial ibérica na terra do “jeitinho” e das relações pessoais. (TORRES, 2012)

A consequência dessas dificuldades foi o isolamento das ações do modelo daspiano em si mesmas. Isto é, não obstante a “blindagem” do Dasp contra as práticas clientelistas de seu exterior, ainda era predominante a existência de setores mais atrasados e alheios às práticas pretendidas pelo modelo. Desse modo, o Dasp virou uma “ilha de excelência” imersa num mar de patronagem. É nesse contexto que, com a queda do Estado Novo e a saída de Vargas do poder, o Dasp perde forças e suas ações são suspensas ou canceladas e o órgão deixa de exercer o controle dos ministérios e da gestão de pessoal. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Posteriormente ao fracasso do Dasp, o modelo burocrático passa a se transformar, distanciando-se do modelo burocrático clássico e, a partir de 1970, aos poucos dando lugar a uma administração pública mais gerencialista e orientada para o cidadão.

Cabe ressaltar que, a despeito das transformações por que a burocracia brasileira passou, mesmo sendo avaliada positivamente em comparações internacionais, muitos resquícios negativos seculares são perceptíveis até os dias atuais. (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017)

2.1.2 Críticas ao modelo burocrático

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

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

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

Vejamos que a burocracia intercede por um comportamento tão disciplinado e metódico que parece presumir que a execução de atribuições será realizada de forma mecanizada. Por criaturas robotizadas e obedientes, que atuem exatamente como programado e que sejam incapazes de influenciar-se por questões de cunho emocional ou pessoal.

A racionalidade impessoal, imprescindível à manutenção do sistema de normas e do formalismo burocrático, pressupõe que os funcionários estarão sempre sob o controle dos cálculos e normas da estrutura burocrática. Ou seja, atuarão exatamente conforme pré-estabelecido e isentos de questões humanas ou pessoais que interfiram no funcionamento da “máquina”. Aliás, Weber (1978) faz uma comparação da estrutura burocrática com uma máquina, de fato, na qual os funcionários atuam como “engrenagens” ou peças essenciais da estrutura. Por essa razão, o conjunto de funcionários deve ser obediente às

regras e compor um grupo racionalmente organizado, de modo que se mantenha estável o funcionamento da máquina burocrática.

Obviamente, a razoabilidade² deve estar presente nas ações de todo e qualquer servidor público, mas é descabido pensar que um servidor tenha tamanho grau de formalidade que não lhe permita sentir empatia ou outras emoções puramente humanas, no exercício de suas atividades cotidianas. Além do que, é impossível que todas as situações de atendimento aos usuários e de prestação de serviços públicos estejam previstas em leis e em manuais de rotinas preestabelecidas.

Sobre a impessoalidade, Merton (1966) discute que quando esta é entendida ao pé da letra, pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais. Ocasionalmente, por exemplo, que o tratamento extremamente impessoal e padronizado das demandas acabe por não atender à necessidade essencial do usuário dos serviços públicos.

No mesmo sentido, o autor versa ainda sobre o deslocamento da obediência às regras do “meio” para o “fim”, ou seja, o que deveria ser somente a forma de realizar procedimentos, torna-se o aspecto mais importante da realização das atividades burocráticas. Corroborando com a ideia de exagero na obediência às normas, o autor afirma que o interesse precípua de conformidade com as regras interfere com a efetivação das finalidades da organização, de modo que as normas (de tão rígidas) limitam as ações a tal ponto que elas deixam de ser úteis aos interesses dos cidadãos.

Também sobre os elementos da burocracia clássica que assumem um caráter excessivamente decretório e impositivo, ao invés de serem princípios norteadores das ações burocráticas, Secchi faz a seguinte exposição:

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas. (SECCHI, 2009, p. 351)

² O princípio da razoabilidade, no âmbito do Direito Administrativo, é resumido por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004): “a administração, ao atuar no exercício de discricionariedade, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.”

Pode-se inferir, do exposto até aqui, que as características burocráticas não pretendem apenas nortear as ações dos seus funcionários/servidores, mas sim determinar precisamente seus padrões de comportamento, formalizar minuciosamente todas as suas atribuições e estipular procedimentos e rotinas estandardizadas. Desse modo, um modelo que deveria organizar tarefas e garantir a separação do público e do privado, o faz a tal nível de exagero e de comportamento irreal, que condiciona a estrutura burocrática ao fracasso, já que não estamos de fato falando literalmente de máquinas em funcionamento.

Muitas outras críticas foram feitas ao modelo burocrático, e elas podem ser notadas implicitamente nas características dos chamados modelos pós-burocráticos de organização (SECCHI, 2009), que surgiram com vistas a aprimorar a gestão da coisa pública e a distanciar-se das anomalias burocráticas.

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

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

Ainda sob esse enfoque, Bresser-Pereira (2009) preconiza que a papelada, a rigidez regulatória e a falta de iniciativa, entre outros aspectos, distorceram (e ainda distorcem) um modelo organizacional que, em princípio, era – ou pelo menos pretendia ser – racional e eficiente.

Portanto, diante das insatisfações percebidas em relação ao modelo burocrático face às dificuldades aqui expostas e das novas demandas do contexto globalizado e dinâmico no

qual está inserida a administração pública, começa a se fazer sentir a influência da administração de empresas do setor privado no setor público e surgem novas propostas e modelos para a administração pública, conforme trataremos a seguir.

2.2 Administração Pública Gerencial e o foco no cidadão

Considerando as dificuldades encontradas na administração pública decorrentes do esgotamento do modelo burocrático weberiano e em resposta às lacunas por ele deixadas, começam a surgir padrões gerenciais na administração pública, em larga escala. Esses padrões se iniciam com mais força em alguns países do mundo anglo-saxão como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. (ABRUCIO, 1997)

O modelo burocrático mais tradicional caminha para o lado contrário dos anseios dos cidadãos, uma vez que é mais voltado para si mesmo – autorreferido. Abrucio (1997) expõe esse fato como causa provável para a mudança gradativa em direção ao gerencialismo. Desse modo, o modelo gerencial passa a preencher vácuos teóricos e práticos na administração pública, captando as principais tendências da opinião pública, que reivindica maior controle dos gastos públicos e melhoria da qualidade nos serviços prestados.

A reforma da gestão pública de viés gerencial, considerada a segunda principal reforma no âmbito do capitalismo industrial (a primeira teria sido a reforma burocrática), surgiu, de acordo com Bresser-Pereira (2009), quando a globalização e a crise do Estado desafiam a legitimidade das burocracias estatais e da administração pública burocrática.

Sobre o momento em que as ideias de descentralização administrativa – premissa dos modelos gerenciais de gestão, ganham espaço nos governos, Bresser-Pereira (1996) pondera que a reforma da administração pública se fortalece a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado e, conseqüentemente, da burocracia. Assim, por volta dos anos 1980, inicia-se no mundo uma grande revolução em busca de uma administração pública gerencial, a exemplo da Grã-Bretanha sob o comando de Thatcher. Corroborando com o tema, Abrucio (1997) expõe que as ideias centrais da reforma do Estado brasileiro estavam em consonância com a proposta gerencialista que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970.

Nesse contexto, aponta o modelo gerencialista ou nova gestão pública como alternativa de gestão cujas premissas advém do setor privado. Este modelo trazia da administração de empresas as práticas relacionadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos – vistos como clientes/usuários, e preconizava o foco nos resultados, com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SOUZA; SANTOS, 2016).

Passa a existir, com a implantação de um modelo gerencial, uma maior flexibilização na administração pública, segundo Souza e Santos (2016), quando afirmam que nesse modelo prevalece o interesse público e o cidadão é aceito como contribuinte de impostos e, portanto, cliente dos serviços oferecidos pelo Estado.

Com a mudança de *status* do usuário dos serviços públicos, que além de cidadão passa a ser cliente, a administração gerencial preocupa-se em romper com a rigidez burocrática que mantinha a impessoalidade como princípio estrito e que, por vezes, negligenciava aquele que deveria ser o objetivo final de todos os serviços públicos: garantir bem-estar social aos cidadãos e servi-los de acordo com suas necessidades.

Pode-se perceber a preocupação do modelo em suprir a lacuna deixada pela característica autorreferenciada da burocracia, ao trazer de volta o foco das ações públicas para os seus resultados, afastando-as do apego excessivo aos procedimentos. Desse modo, revertem-se as atenções para o atendimento das demandas do cidadão/usuário e os processos retornam à sua condição de meio para um fim, ao invés de serem fim em si mesmos.

De acordo com Saraiva (2002), a principal diretriz dessa nova administração pública é desenvolver nos funcionários o compromisso com a construção de uma sociedade melhor preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças. Ainda segundo o autor, essa tarefa compreende a revisão dos serviços de atendimento ao público, visando a uma maior eficiência e em direção à humanização dos serviços. Pode-se perceber que nesse ponto, especificamente, o modelo gerencial perfaz um caminho contrário ao da burocracia weberiana, em busca de maior humanização no ato de servir ao público e prestar-lhe serviços mais adequados às suas necessidades.

Propõe-se, portanto, um enfoque diferente para a prestação de serviços públicos, no qual a qualidade está relacionada ao atendimento dos anseios dos cidadãos –peças fundamentais da nova gestão pública, e que não necessariamente está atrelada à execução de processos e procedimentos excessivos, cumpridos à risca e burocraticamente rígidos.

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

Importa ressaltar, de acordo com Newman e Clark (2012), que o Estado gerencial deve ser enxergado para além do aspecto político-econômico, visto que está incluído em um processo de transformação sociocultural que vinha ocorrendo em vários países a partir de 1980. Newman e Clark (2012) defendem ainda que o gerencialismo deve ser discutido como um conjunto de ideologias e práticas, que abrange processos mais profundos de mudança social, cultural e política. Isto é, de modo a considerar o acordo político e econômico inerente ao modelo gerencial, sem desconsiderar o acordo social inscrito nesse estado de bem-estar e nem o acordo organizacional necessário à sua concretização.

2.2.1 Gerencialismo no contexto brasileiro

Ocorreu ao final dos anos 1960, através do Decreto-Lei nº 200 de 1967, uma primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira, que propunha retirar o usuário da condição “colonial” de súdito e transformá-lo no cidadão destinatário de todas as ações do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As medidas previstas no Decreto-Lei nº 200, que visavam à diminuição da rigidez burocrática, enfatizavam a descentralização da administração mediante uma maior autonomia da administração indireta, buscando eficiência por meio de uma administração descentralizada. Bresser-Pereira (1996) explica que o decreto viabilizou e formalizou a transferência da produção de bens e serviços para autarquias, fundações e sociedades de economia mista, instituindo princípios de racionalidade administrativa, planejamento e controle de resultados.

Embora propusesse maior flexibilização e autonomia das agências públicas de modo a fortalecer a administração indireta, o Decreto-Lei nº 200 não foi capaz de implementar mecanismos claros de controle de desempenho das unidades, alertam Abrucio, Pedroti e Pó (2010).

Do mesmo modo, as ações do decreto-lei não previam a contratação por concurso público e mantinham algumas características essencialmente patrimonialistas e de perpetuação de privilégios, além de não terem se preocupado com as mudanças que aconteceriam na administração direta. Uma proposta que era pretensamente modernizadora, não foi capaz de melhorar a forma de seleção e nem a carreira da burocracia nos níveis locais de governo. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Bresser-Pereira (1996) afirma ainda que, por essas e outras razões, embora o Decreto-Lei tenha tido intenções legitimamente gerenciais, foi uma reforma administrativa que ficou pela metade e fracassou.

Anos mais tarde, a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco importante para a administração pública brasileira, visto que trazia um capítulo dedicado especificamente à administração pública, além de outros artigos da constituinte que alteraram a composição do Estado e o conferiram caráter democrático. Também ganhou relevância na Carta Magna a descentralização administrativa, abrindo espaço para uma maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública. (ABRUCIO, 2007). No entanto, deve-se ressaltar que havia no texto formas corporativistas e burocratizantes, que não favoreciam a modernização de viés gerencialista que ganhava força à época. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Essa reforma administrativa gerencial realizada a partir de 1990 foi, segundo Oliveira, Silva e Bruni (2012), motivada principalmente pela agenda econômica, que precisava reagir à crise financeira que punha em xeque o papel do Estado enquanto garantidor do bem-estar social e que motivou as reformas administrativas com premissas gerencialistas. A reforma foi influenciada primordialmente, também de acordo com os autores, pela vertente gerencial inglesa e com premissas do modelo americano.

Para Bresser-Pereira (2009), no contexto brasileiro, a administração pública gerencial foi introduzida como uma evolução da administração pública burocrática, e seus objetivos eram a obtenção de mais eficiência e responsabilização na organização do Estado. Não era a pretensão inicial do modelo a substituição da burocracia pelo gerencialismo, mas sim um aprimoramento e flexibilização das práticas burocráticas, em direção ao atendimento das demandas dos cidadãos com mais eficiência e eficácia.

A administração pública gerencial foi introduzida como um estágio superior da administração pública burocrática. Seus objetivos eram obter mais eficiência e responsabilização na organização do Estado. Assim, além de atribuir importância às formas clássicas de responsabilização política (normas procedimentais, auditorias e revisões parlamentares), a reforma propôs três novas formas de responsabilização gerencial: o controle por resultados contratados, por competição administrada pela excelência e por responsabilização social. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 249)

Não há que se falar, portanto, em substituição do modelo burocrático pelo gerencial, já que os princípios burocráticos relacionados à profissionalização dos serviços, à divisão de tarefas e à obediência às regras são necessários – pelo menos na teoria, à existência de qualquer organização administrativa. No entanto, os problemas de falta de flexibilidade, desvio de finalidade dos processos e demais gargalos deixados pela burocracia precisavam ser solucionados e atendidos, nesse novo contexto de demandas sociais.

Pode-se afirmar, de acordo com Rodrigues e Miranda (2015), que o modelo gerencial de gestão atuaria, no Brasil, como facilitador da organização do Estado, ao promover uma flexibilização da burocracia e buscar dirimir a procedimentalização desnecessária, proporcionando maior celeridade e eficiência na prestação de serviços públicos que atendessem às demandas da população.

Sobre os sucessos e fracassos da burocracia, Aldarvis (2010) pondera que o modelo burocrático obteve avanços significativos como: o concurso público e o estabelecimento da hierarquia funcional, o que conferiu clareza às responsabilidades de cargos e funções; além da criação de mecanismos de controle de gastos públicos. Por outro lado, a burocracia brasileira não foi capaz de implantar políticas consistentes de pessoal no serviço público e deixou de focar o cidadão/cliente ou usuário dos serviços públicos como peça essencial nos processos de tomada de decisão.

Embora citado neste trabalho até então como teórico, Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o precursor e principal idealizador das práticas gerenciais no Brasil, quando esteve à frente do Ministério de Administração da Reforma do Estado (MARE) e propôs o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, buscando implementar a Nova Gestão Pública brasileira.

Dentre os objetivos propostos pelo Plano Diretor de Bresser-Pereira, destacam-se o aumento da capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; a

introdução de uma cultura gerencial pautada em avaliação de desempenho; o controle de resultados e a competitividade administrativa.

Outra importante proposta de Bresser-Pereira e do Governo Fernando Henrique Cardoso fora a de emendar a Constituição Federal de 1988, de modo que esta se tornasse mais compatível com a reforma da gestão pública. A proposta de emenda constitucional, que posteriormente se tornou a Emenda Constitucional nº 19, era essencial para criar condições jurídicas e estabelecer princípios básicos para a reforma, já que a elaboração da Constituição Federal partira de concepções essencialmente burocráticas e contradizia as propostas de reforma gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2009)

A ideia da emenda constitucional era tornar mais flexível o sistema de estabilidade total para os servidores públicos e eliminar a contratação de pessoal do Estado por meio do regime jurídico único, explica Bresser-Pereira (2009).

A preocupação básica e inicial do modelo era, também segundo Bresser (2009), passar da administração burocrática à administração pública gerencial, conferindo aos administradores mais autonomia e responsabilidade, por meio da criação de agências executivas e reguladoras. Por fim, o modelo empenhava-se em melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, de modo que estes fossem orientados para o cidadão-cliente, em vez de orientados para a burocracia.

As organizações sociais propostas pelo Plano Diretor de Bresser enfrentaram certa resistência, especialmente entre autarquias como as universidades e outros departamentos e agências estatais, que temiam privatizações e rejeitavam as mudanças desta natureza. (BRESSER-PEREIRA, 2009)

Embora o modelo gerencial e a reforma proposta por Bresser-Pereira tenham trazido evoluções em relação ao modelo burocrático, mesmo tantos anos após o início da reforma, diversos autores discutem que a reforma não foi bem-sucedida e talvez não tenha sido completamente implementada. (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010; RODRIGUES, MIRANDA; 2015)

Algumas razões para o enfraquecimento das ações reformistas propostas por Bresser-Pereira são elencadas por Abrucio (2007), quando discorre sobre o fato das demais tentativas de reforma no Brasil – o Dasp e o Decreto-Lei nº 200 terem sido propostas em períodos autoritários de governo. Isto é, não tínhamos tido até então uma experiência

democrática de reformismo, que fosse baseada no debate e em um processo decisório menos concentrador.

Outras eram as razões para as resistências ao modelo, por exemplo: “os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas”. (ABRUCIO, 2007, P. 73)

Não obstante a oposição generalizada que enfrentou, inicialmente, a reforma gerencial, Bresser-Pereira (2009) considera que ela conquistou um crescente e importante apoio da sociedade, inclusive entre os servidores públicos de alto escalão. O antigo Mare foi posteriormente incorporado ao novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e suas ações vem sendo implementadas nos níveis federal, estadual e municipal. Assim, o balanço geral da reforma de 1995 é, para Bresser, bastante positivo.

As transformações geralmente evoluem gradualmente, o que faz algumas pessoas acreditarem que as reformas fracassaram. Na verdade, elas não fracassaram. As grandes reformas administrativas têm um momento crítico de mudança institucional e cultural, em um longo e incerto processo de implementação. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 254)

2.2.2 Críticas ao modelo e paradoxos do gerencialismo

Sabe-se que as formas diferentes de administrar o aparelho do Estado são adotadas de acordo com as demandas que surgem na relação Estado/Sociedade e que, portanto, sempre que há descontentamento com um modelo de gestão, criam-se alternativas para suprir as novas necessidades do meio. Foi assim com a burocracia, que embora não tenha sido abandonada, adotou um viés pós-burocrático e deu lugar aos modelos gerencial ou de nova gestão pública. (ABRUCIO, 2007)

Deve-se convir que a trajetória de reformas da gestão pública brasileira não tem históricos de sucesso ou de exclusividade de um modelo de gestão implementado, e que as características dos modelos de gestão patrimonial, burocrático e gerencial permanecem arraigadas na maioria das organizações públicas, concomitantemente.

Assim, ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, Secchi (2009) propõe que pensemos num processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores das organizações públicas. De acordo com o autor, analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, de gerencialismo e de governança pública dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático sobrevive por meio das evidências de corrupção, nepotismo e de formas ultrapassadas de autoridade – a gerontocracia.

Nesse sentido, embora fosse a intenção da reforma gerencial basear as ações públicas na eficiência e voltar-se aos interesses dos cidadãos, “a administração pública, no Brasil, não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária, sem uma maior preocupação em ter um enfoque efetivamente gerencial” (OLIVEIRA, SILVA, BRUNI. 2012. p. 64). Ou seja, para além das questões orçamentárias e de descentralização administrativa, o modelo gerencial carecia de encabeçar mudanças socioculturais em direção ao foco no cidadão, à avaliação de resultados e ao bom uso da autonomia dos agentes públicos com vistas à consecução dos objetivos organizacionais.

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

Assim, instala-se uma contradição interna no modelo gerencial, que acaba por trazer dualidade às organizações públicas brasileiras, ao manter a essencial burocracia e, concomitantemente, propor que as práticas burocráticas adquiram um caráter mais estratégico e voltadas para os fins, para o bem-estar social.

Deve-se ressaltar que as medidas e práticas previstas no modelo gerencial carecem do abandono de algumas práticas burocráticas, sendo a questão da discricionariedade um ponto chave de paradoxo entre os dois modelos, já que a burocracia pretende eliminar toda

e qualquer discricionariedade individual, enquanto que o gerencialismo confere aos servidores públicos um certo grau de confiança. Afinal, a autonomia conferida aos servidores públicos, quando da descentralização administrativa proposta pelo gerencialismo, implica na concessão de discricionariedade e poder aos servidores tomadores de decisão, que são, portanto, merecedores de confiança.

Se, por um lado, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para os resultados; pressupõe que políticos e funcionários públicos são merecedores de confiança, embora limitada; e serve-se da descentralização para incentivar a criatividade e a inovação das organizações públicas e de seus agentes (SOUZA, SANTOS. 2016); por outro, a administração pública burocrática sempre teve como marca a inibição da discricionariedade de gestores públicos.

Secchi (2009) afirma que modelos pós-burocráticos como o gerencialismo, e a gestão estratégica da nova gestão pública têm uma percepção mais positiva dos funcionários públicos, e como consequência disso os mecanismos de controle são desenhados para a avaliação de resultados, ao invés de controle de processo.

Noutro pórtico, temos autores como Filgueiras e Aranha (2011) que afirmam que quanto maior a margem de discricionariedade dos burocratas, maior a corrupção. Já na nova gestão pública, segundo os mesmos autores, ampliou-se a margem de discricionariedade dos altos gestores, mas os mecanismos de controle sobre o burocrata do nível da rua foram reforçados, tendo em vista o desenvolvimento de técnicas de auditoria e aferição de resultados. Isto é, aumenta o poder de tomada de decisão dos gestores de alto escalão, mas mantém controlados os burocratas no nível operacional.

Outro ponto paradoxo do gerencialismo se relaciona à dificuldade de adotar suas práticas, num contexto cultural e organizacionais ainda bastante burocrático como o da maioria das organizações públicas brasileiras. Ora, como podem as organizações públicas tornarem-se mais gerenciais, se estão cultural e normativamente atreladas à burocracia? Como podem os agentes públicos agirem com discricionariedade e autonomia, sem serem corrompidos pelas práticas reprováveis do “jeitinho brasileiro” e acabarem por travestir de gerenciais as velhas práticas patrimonialistas?

Alverga (2003), ao elencar razões para os fracassos das reformas administrativas brasileiras, discorre sobre certa divergência de finalidades entre os formuladores da

reforma de 1995, que pretendiam aumentar a eficiência do desempenho da burocracia pública nacional, e os setores relevantes do funcionalismo público, que primavam pela perpetuação do baixo desempenho burocrático em busca de conservar poder e influência no interior da máquina administrativa.

Na mesma discussão, Alverga (2003) traz à tona a teoria da dependência da trajetória (*path dependence*), na qual os sistemas e organizações tendem a retomar práticas, conceitos e subjetividades daquelas adotadas em seu início e que vem sendo perpetuadas por sua trajetória. Têm, portanto, a tendência a manterem-se inertes e os custos de suas mudanças são altos tanto em tempo, quanto em dinheiro.

Assim, o autor destaca ainda que os aspectos dificultantes das mudanças podem ser de caráter organizacional e sociológico, no ambiente socioinstitucional no qual a tentativa de processo de mudança das instituições ocorre. No caso do aspecto organizacional, ele se refere a características das organizações que agiriam no sentido de dificultar a transformação destas. Já no aspecto sociológico, pode-se dizer que se as práticas organizacionais não encontram valorização ou legitimidade em seu contexto social, elas tendem a ser abandonadas.

Diante das dificuldades até então elencadas, restam os questionamentos sobre a adoção das práticas mais gerencialistas, que enfocam as necessidades dos cidadãos e tendem a fortalecer a democracia, mas que incorrem em riscos de alargar a discricionariedade de tal sorte que corrompa as intenções de autonomia e inovação gerencialistas e as transforme em gargalos viabilizadores de corrupção e clientelismo, tão arraigados em nossa cultura burocrática.

Assim, temos agentes públicos que tendem a apoiar-se na burocracia como forma de protegerem-se das ações de controle externo e normativo, em organizações públicas que buscam práticas mais voltadas ao atendimento das demandas de seus usuários – com servidores mais autônomos; à avaliação de resultados e desempenho e à diminuição das anomalias burocráticas; mas que esbarram nos excessivos procedimentos e no pouco espaço para mudanças.

2.3 Cultura Organizacional e a percepção dos servidores

Pode-se dizer que a cultura é um conjunto de crenças, valores e características compartilhadas por um grupo de indivíduos, seja no âmbito da sociedade de uma nação, de uma organização ou de uma pequena comunidade. É um conjunto de regras, por vezes implícitas, aprendidas e ensinadas nas relações sociais e que são partilhadas de pessoa para pessoa, de modo que se saiba quais atitudes ou ações premiar e reprimir.

Norbert Elias (1994), numa conceituação clássica de cultura advinda do alemão: *Kultur*. Elias ressalta a diferença entre o conceito de civilização na França e na Inglaterra, do conceito de *Kultur*, que se refere, basicamente, a fatos intelectuais, artísticos e religiosos, marcando uma tendência, a traçar uma nítida linha divisória entre esses fatos e os fatos políticos, econômicos e sociais. Enquanto o conceito francês e inglês de civilização refere-se a fatos materiais e a comportamentos humanos, o conceito de *Kultur* faz referência ao “comportamento,” ou ao valor que a pessoa tem pela sua própria existência.

As manifestações de comportamento e percepção partilhadas por determinados grupos, que são decorrentes da vida em sociedade, acabam por conferir-lhes uma identidade particular e coesa, norteadora de pensamentos e ações daquele grupo. Obviamente, não se pode afirmar que a cultura é o único aspecto norteador dos comportamentos dos indivíduos, mas deve-se levá-la em consideração enquanto parte intrínseca na construção dos comportamentos e significados compartilhados na vida em comunidade.

No contexto organizacional, tornou-se necessário estudar o conceito de cultura, a fim de entender suas implicações nas ações dos indivíduos enquanto partes de uma organização, em busca de observar suas percepções e inseri-los no contexto organizacional como atores importantes e construtores das ações organizacionais.

Sobre essa necessidade e interesse teórico pela cultura organizacional, Freitas (2010) discorre sobre a contribuição da matéria para a análise organizacional. Tomando emprestada a lógica da antropologia cultural e alguns de seus conceitos, a abordagem cultural adentra a subjetividade nas organizações como aspecto importante de análise nos níveis individual, grupal e organizacional.

Ainda de acordo com a autora, pode-se dizer que a cultura organizacional se estabeleceu como discurso forte nos anos 1980, aproximadamente, quando recebeu ampla cobertura de revistas e livros direcionados tanto ao público empresarial, quanto ao público em geral. No entanto, apesar da força do conceito e do grande interesse na área e de seu desenvolvimento ao longo dos anos, não há consenso sobre a definição de cultura. Há, por outro lado, inúmeras abordagens e conceitos complementares, que tentam contemplar as características e elementos relacionados à cultura e à cultura organizacional, mais especificamente.

Schein (2010), em um conceito clássico por ele elaborado em 1985 sobre a cultura organizacional, afirma que ela é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, os quais funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir.

A cultura é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação. (FLEURY; FISCHER, 1989, p. 117)

Mais do que um conjunto de regras, a cultura é um dos pontos-chave para compreensão das ações humanas, e funciona como um padrão coletivo que identifica os grupos e suas maneiras de pensar, sentir e agir. Desse modo, para além de um conjunto de hábitos, a cultura significa construção de significados partilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social (PIRES; MACEDO, 2006).

Nesse aspecto, a cultura organizacional define as atitudes que devem ser premiadas ou reprimidas, no meio em que acontecem. É por meio dela que se percebem os valores do grupo que deverão ser replicados ou não, de maneira que a equipe crie uma espécie de identidade própria, uma coesão particular do grupo. Essa cultura norteia as ações do coletivo e permite que os valores compartilhados deem sentido ao trabalho em equipe e à perseguição de objetivos comuns. De tal maneira que, na melhor das hipóteses, a equipe se torne engajada o suficiente para alinhar seus objetivos aos da organização, tanto nas situações de integração internas, quanto nas situações de adaptação externa, na construção e manutenção de sua relação com o meio.

Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a cultura organizacional é a baseada organização. Manifesta-se por meio de crenças comuns, refletidas nas tradições e hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis — histórias, símbolos ou mesmo produtos. Para estes autores, o papel da cultura e sua força estão em legitimar as crenças e os valores compartilhados entre os membros de uma organização.

Sem as pessoas, não existiria uma cultura organizacional. Este é um conceito essencial à construção e entendimento das estruturas organizacionais. Percebe-se que a cultura de uma organização está representada em um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra. A cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos. (PIRES; MACEDO, 2006)

Assim, a organização é entendida como uma comunidade que partilha de uma mesma “ideologia” (entenda-se: cultura forte/rica) que, por sua vez, norteia as ações de todos os indivíduos e são compartilhadas “apaixonadamente” por eles. Por outro lado, a cultura pode estar tão arraigada nas ações da organização que dificulta as mudanças estratégicas, “cegando” os tomadores de decisão e causando uma certa “inércia estratégica” da cultura organizacional (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Em oposição à ideia de enxergar as organizações como uma forma racional de controlar um grupo de pessoas, Robbins (2007) percebe as próprias organizações como culturas, nas quais os integrantes compartilham um sistema complexo de convicções.

Nesse aspecto, Freitas (2010) afirma, com base na combinação de pressupostos sobre a cultura organizacional, que ela pode ser enxergada de duas maneiras: como uma metáfora, na qual se presume que uma organização é uma cultura; ou como instrumento/estratégia, na qual a cultura é algo que a organização possui.

Ao entender a organização como uma cultura em si, reconhece-se o papel ativo dos indivíduos na formação da realidade organizacional e no desenvolvimento dos significados e interpretações compartilhadas para suas experiências. Já na perspectiva da cultura como instrumento, confere-se aos dirigentes a noção de controle sobre mais este componente organizacional, que pode ser alterado conforme for conveniente aos seus objetivos. (FREITAS, 2010)

Cabe-nos abrir um parêntese e indagar, neste ponto, sobre a situação particular das organizações públicas, nas quais, embora haja dirigentes que norteiam e controlam as ações institucionais, eles estão submetidos a autoridades externas e a um conjunto de normas e leis que limitam sua atuação e que definem também os limites das instituições.

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

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

Pode-se dizer que a cultura organizacional funciona informalmente, à medida em que aprova ou proíbe comportamentos, conferindo significado, direção e mobilização para os membros da organização. O controle é materializado por normas, por meio das quais seus membros seguem um comportamento esperado, aceito ou apoiado pelo grupo. Não obstante sua sutileza, os padrões de conduta não-escritos permeiam o estilo das relações intra-organizacionais, recompensando e incentivando, ou punindo e colocando no ostracismo aqueles que os violam (SARAIVA, 2002; FREITAS, 1991; SANTOS, 1994).

2.3.1 Cultura organizacional e cultura brasileira

As organizações, sejam elas de quaisquer tipos e formatos, sofrem os impactos das macromudanças ocorridas em todas as esferas da vida e da atividade humanas. Deve-se lembrar, segundo Freitas (2010), que as organizações são construções humanas artificiais, irrigadas pelos valores das sociedades nas quais se instalam, e que atuam em um concreto universo de relações sociais.

A influência do contexto cultural local e qual seu alcance na organização é uma complexa polêmica que se coloca para os estudos sobre cultura nas organizações. Para autores como Hofstede (1991) e Trompenaars (1994) a cultura nacional prevaleceria sobre a organizacional. Também compartilha deste pensamento, segundo Lima, Fraga e Oliveira (2016), o autor Mascarenhas (2002), que defende a primazia da cultura nacional enquanto elemento componente e sua relevância para a formação da cultura organizacional.

Sob esse prisma, a cultura recebe destaque no comportamento das organizações, à medida em que influi no modo de vida, nos padrões e nos valores das pessoas que, durante a maior parte de seu tempo, se dedicam às organizações, para onde transportam não somente seus conhecimentos técnicos, como também todas as características de suas personalidades (SANTOS, 1994; SARAIVA, 2002).

Ao explorar as razões para a força dessas características nas organizações públicas, Pires e Macedo (2006) discorrem também sobre a influência da cultura brasileira na cultura organizacional. Nomesmo viés, Freitas (1997) desenvolveu estudo sobre os traços brasileiros presentes nas organizações, os cinco mais marcantes foram: a hierarquia, traduzida pela tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais; o personalismo; a malandragem, na qual se percebe a flexibilidade e adaptabilidade como meio de favoritismo e do “jeitinho”; o sensualismo; e, por fim, o traço do aventureiro, em que se destaca uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico. Lodi (1993 *apud* PIRES; MACEDO, 2006) também ressalta a falta de culto ao trabalho como característica do tipo social do brasileiro.

Freitas (1997) aponta ainda três características-chave do personalismo: sociedade baseada em relações pessoais; busca de proximidade e afeto nas relações; e paternalismo como domínio moral e econômico.

Os pressupostos, crenças e valores compartilhados pelos membros de uma organização derivam de um ambiente social específico, sendo aprendida por processos de socialização que ocorrem no nível social e organizacional. (HOFSTEDDE, 1991). A formação do universo cultural está, portanto, permeada das construções sociais enraizadas na nação em que se insere.

Chu e Wood Jr. (2008), asseveram que, no Brasil, a maior parte dos estudos sobre o impacto de traços da cultura brasileira na gestão das organizações foi desenvolvida na

década de 1990 e se baseava na formação histórica, cultural, social e econômica do país. Com base nos estudos de importantes antropólogos, economistas e sociólogos como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr, e apesar da grande diversidade de traços culturais que caracterizariam a forma como as organizações são geridas apontadas nesses estudos, Chu e Wood Jr. (2008) apontam algumas características por eles elencadas, em uma tentativa de retratar a cultura organizacional local por meio da análise de traços marcantes da cultura brasileira. (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016)

Os seis traços marcantes destacados são: o *jeitinho*; a desigualdade de poder e hierarquia; a flexibilidade; a plasticidade; o personalismo e o formalismo. Com base em Chu e Wood Jr. (2008), explica-se a seguir cada um deles.

O *jeitinho* diz respeito ao comportamento que busca a harmonização das regras e determinações gerais da vida com as necessidades do cidadão, viabilizando a realização de objetivos a despeito de determinações legais contrárias. Pode ser aqui um reflexo de “combate” entre leis universais e relações pessoais. O *jeitinho* atua como estratégia para suavizar as formas impessoais que regem as relações pessoais (especialmente nas burocracias rígidas). Os autores afirmam ainda que o *jeitinho* tem ambígua leitura, já que pode, por um lado, significar uma postura de convivência com o injusto e inaceitável, e por outro, pode ser visto como uma forma de sobreviver ao cotidiano, uma ferramenta de resistência cultural.

A *desigualdade de poder e hierarquia* é um traço proveniente do sistema de relações hierárquicas entre senhor e escravo no Brasil colonial, que marcou profundamente a sociedade local. Não obstante sermos todos, na atual sociedade, “cidadãos iguais perante a lei”, é comum no Brasil que alguns indivíduos se julguem com direitos especiais. A expressão popular: “você sabe com quem está falando?” pode ser ouvida em situações de conflito e expõe uma reação autoritária, na qual o sujeito tenta clamar para si uma situação de tratamento especial. A desigualdade de poder enraizada na cultura brasileira e na cultura organizacional brasileira revela a força da hierarquia nas relações entre as pessoas e a grande importância dada ao status individual e à autoridade dos superiores (FREITAS, 1997; CHU; WOOD JR., 2008)

Sobre o fenômeno do “sabe com quem está falando?”, DaMatta (1990) afirma que o uso desta expressão está, embora veladamente, presente no nosso “coração cultural”. O uso da

expressão implica em utilizar-se de um recurso de separação social que é decorrente da naturalização da hierarquia e da autoridade. O autor destaca que esse rito social, utilizado no âmbito do “mundo real” e como ferramenta de sobrevivência, é retrato de um pacto profundo entre os fortes e os fracos, que se perpetuam um esqueleto hierarquizante em nossa sociedade brasileira.

DaMatta discorre ainda sobre a intenção de manter escondido esse traço, esse rito social indesejável: “fica escondido de nossa imagem (e autoimagem) como um modo indesejável de ser brasileiro, pois que revelador do nosso formalismo e da nossa maneira velada (e até hipócrita) de demonstração dos mais violentos preconceitos”.

Retomando os demais traços destacados por Chu e Wood Jr. (2008), no traço da *flexibilidade* deve-se ressaltar a capacidade de adaptação e criatividade dos brasileiros. As pessoas tendem a ter facilidade de ajustar-se a situações diversas e são criativas no que diz respeito às iniciativas de inovação. Chu e Wood Jr. (2008) atribuem essa característica à necessidade histórica das organizações e indivíduos adaptarem-se a situações difíceis economicamente e às múltiplas ferramentas e práticas trazidas de outros contextos de gestão.

A *plasticidade* está relacionada ao gosto pela miscigenação, pelo novo e pelo exótico, que marcou a colonização do país. Essa característica se manifesta pela fácil adoção de práticas e costumes estrangeiros e revela a propensão a valorizar modelos e conceitos desenvolvidos em outros contextos de gestão, em detrimento daqueles desenvolvidos localmente. Tradicionalmente, o brasileiro não critica com veemência a assunção de conceitos e referenciais estrangeiros nas organizações no Brasil. Isto é, existe um alto grau de permeabilidade da nação aos elementos e modelos desenvolvidos lá fora e aqui “importados”.

O *personalismo*, também de acordo com Chu e Wood Jr., demonstra a importância atribuída às pessoas e aos interesses pessoais em detrimento dos interesses do grupo ou da comunidade. Pode-se também dizer que esse traço revela um alto grau de confiança na rede de amigos e familiares, tanto para a resolução de problemas, quanto para a obtenção de privilégios. Os autores ressaltam ainda uma expressão popular local, atribuída a um político do século XX, que diz: “para os amigos tudo, para os inimigos nada, para os

indiferentes a lei”. Assim, infere-se que, no Brasil, a aplicação restrita e rígida da lei é mais fortemente reservada ao cidadão anônimo, isolado e sem relações.

O sexto traço elencado, o *formalismo* é traduzido pelos comportamentos que buscam reduzir riscos, ambiguidades e incertezas, por um lado, mas por outro, procuram aumentar a previsibilidade e o controle sobre as ações e os comportamentos humanos. Diante disso, criam-se grande quantidade de regras, normas e procedimentos em busca de segurança. O formalismo exprime um grande apego às leis e regras, provocando uma possível discrepância entre o que é escrito e o que é realizado, ou entre o dito e o feito.

Em uma perspectiva mais voltada à formação da cultura nacional, sob um aspecto histórico e social, Martins (1997) percebe a herança patrimonialista lusitana como importante característica de base cultural e histórica do Estado brasileiro. Base sobre a qual foram posteriormente trazidos os modelos de democratização e burocratização do Estado, embora este estivesse ainda arraigado de um forte *etos patrimonialista*. Em suas palavras, o autor discorre: “na administração prevalecia o paternalismo e o nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o *status*, o parentesco e o favoritismo” (MARTINS, 1997, p. 03).

Também sob o prisma da formação histórica nacional, importa ressaltar a mazela social do “homem cordial” de Sérgio Buarque de Holanda. Holanda (2017) assevera que, se por um lado a cordialidade e hospitalidade brasileiras, tão reconhecidas pelos estrangeiros que nos visitam, nos conferem caráter virtuoso e relacionado às boas maneiras; por outro, são legítimas expressões de um fundo emotivo extremamente rico, mas enganador, que alimenta os jogos de influência e que tem berço rural e patriarcal.

Nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência – e isso se explica pelo fato de a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no “homem cordial”: é a forma natural e viva que se converteu em fórmula. Além disso a polidez é, de algum modo, organização de defesa ante a sociedade. Detém-se na parte exterior, epidérmica do indivíduo, podendo mesmo servir, quando necessário, de peça de resistência. Equivale a um disfarce que permitirá a cada qual preservar inatas sua sensibilidade e emoções. (HOLANDA, 2017, p. 176-177)

Assim, o uso da cordialidade e da familiaridade como um ritualismo social parece uma forma de barganhar intimidades em busca de trocar benefícios, na construção de relações sociais, desviando para o uso utilitarista uma característica aparentemente virtuosa do brasileiro.

Ainda segundo Holanda (2017), o uso da cordialidade reduz o indivíduo à parcela social periférica e superficial, é um viver “nos outros”, para manter as aparências. A polidez nada mais é do que um disfarce para manter a soberania do indivíduo, na sua relação com o outro.

O mesmo autor assevera que as formas de cordialidade e reverência somente são admitidas pelo brasileiro quando necessárias por pouco tempo. Em caso de reverências prolongadas a um superior, por exemplo, nosso temperamento padece, visto que a cordialidade é senão uma maneira de estabelecer intimidades sociais.

Ferreira (1996) discute que o “homem cordial” de Holanda é a representação da herança ibérica na formação nacional do brasileiro. A cordialidade é trazida da esfera familiar para a esfera pública, e padrões de convívio que retratam a prevalência do concreto sobre o abstrato, do emocional sobre o racional e do íntimo sobre o impessoal, são trazidos da esfera familiar e privada para a esfera pública. Contribui-se desse modo, de acordo com Ferreira (1996), com a inexistência de uma sociedade civil que possa servir de base e reconhecer um Estado impessoal. Os fundamentos personalistas e oligárquicos permeiam o conceito de “homem cordial” e trazem essa herança complicadora da formação de uma sociedade civil que, fundamentalmente, admita a impessoalidade.

Em crítica ao conceito de “homem cordial” e à ideia da forte herança patrimonialista como construtora do panorama nacional brasileiro e da cultura do “jeitinho”, Jessé Souza (2017) afirma que a noção do homem cordial, estendida à noção de Estado patrimonial, se conjugadas, constroem a ideia de um brasileiro como “vira-lata”. Essa interpretação do patrimonialismo defende que o Estado brasileiro é um alongamento institucionalizado do homem cordial e tão “vira-lata” quanto ele. Nesse viés, ao construir a realidade brasileira a partir do homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda, é reduzir todos os brasileiros, à revelia de suas diferenças e hierarquias sociais, a um homem emotivo como negatividade e como potencialmente corrupto.

O capital do homem cordial é o capital de relações pessoais, ou aquilo que Roberto DaMatta, discípulo de Sérgio Buarque como quase todos, chamaria mais tarde de “jeitinho brasileiro”, uma suprema bobagem infelizmente naturalizada pela repetição e usada como explicação fácil em todos os botecos de esquina do Brasil. (SOUZA, 2017, p. 31)

A partir dessas reflexões, percebendo a complexidade da formação nacional e da cultura brasileira, discutem-se os contextos das organizações públicas, no tópico seguinte.

2.3.2 Cultura organizacional nas organizações públicas

Não obstante a cultura organizacional ser constituída por um conjunto de padrões não-escritos, sua análise no âmbito da esfera pública possui peculiaridades promissoras de análise, defende Saraiva (2002). De acordo com o autor, o fato das organizações públicas estarem organizadas mediante uma série de regras de caráter impessoal, como é peculiar das burocracias, delimita formalmente seus espaços e ações organizacionais.

Observar a cultura organizacional no setor público permite analisar esta complexa relação entre o forte aspecto normativo e o elemento cultural, que pode ser ligado ou antagônico à ideia de padrão ideal de comportamento. Uma cultura organizacional burocrática caracteriza-se por ser um tipo de cultura hierarquizada, com linhas claras de responsabilidade e autoridade definidas, e onde o trabalho é hierarquizado e sistemático (SARAIVA, 2002). Organizações com esse tipo de cultura são, normamente, estáveis, cuidadosas e maduras (SANTOS, 1994).

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

Matias-Pereira (2010) observa que o setor público brasileiro possui baixa capacidade de atendimento das demandas da população. Isso se deve às enormes dificuldades para tornar efetivas suas ações, que são geralmente morosas e inflexíveis.

Uma possível explicação para a morosidade e falta de flexibilidade das organizações públicas brasileiras é seu forte apego à burocracia. As organizações parecem confiar na impessoalidade e no formalismo da burocracia, como uma ferramenta para inibir e desconfiar das características da natureza humana, dos traços brasileiros indesejáveis e como forma de romper com as práticas reprováveis do “jeitinho brasileiro”.

A administração pública reflete o Brasil, reflete o país, reflete o “nosso” comportamento. O Estado não é diferente da nação, de seu povo. Não se pode imprimir uma lógica nova negando-se a lógica antiga. Há que se aceitar os nossos vieses culturais e planejar a mudança dentro de rituais legitimados pela própria cultura. (CARBONE, 2000, p. 02)

Também sobre a influência do comportamento humano nas organizações, Secchi (2009) atribui o controle procedimental de tarefas e as preocupações com imparcialidade no tratamento de servidores e clientes/cidadãos da burocracia a uma clara expressão da Teoria X, de McGregor (1957), que preconiza a necessidade de controlar o trabalhador – que é, por sua vez, preguiçoso e tem aversão natural ao trabalho.

Por outro lado, também é característica da cultura organizacional do setor público brasileiro, estar balizada num modelo de burocracia que nunca se consolidou. Constata-se, ao contrário, a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial, no qual existe uma trajetória de construção burocrática concomitante a uma construção democrática, mas que são igualmente disfuncionais (MARTINS, 1997).

As manifestações de clientelismo, de corporativismo, de fisiologismo e até de corrupção estão imbuídas na cultura brasileira, herança do forte Estado patrimonialista presente na nossa cultura política.

Tem-se, de um lado, a burocracia em seu sentido corporativo, centralizadora e também contrária às mudanças organizacionais e nas formas de operar do aparelho do Estado; de outro, as forças inovadoras e buscadoras de mudanças gerenciais/pós-burocráticas, que costumam encontrar muita dificuldade para implementar efetivamente quaisquer projetos de reforma. (PIRES; MACEDO, 2006)

É dentro deste contexto administrativo e cultural que se inserem as organizações públicas, e as instituições de ensino superior aqui estudadas. Organizações permeadas por dicotomias e antagonismos no que diz respeito aos modelos de gestão, em constante busca por mudanças e melhorias em direção ao atendimento das demandas dos cidadãos, mas que

esbarram em questões culturais enraizadas e numa estrutura burocrática delimitada por normas e procedimentos engessadores.

3. Metodologia da pesquisa

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

A natureza essencialmente qualitativa deste trabalho corrobora com a abordagem teórica adotada, visto que confere aos sujeitos/indivíduos um caráter central na construção de conceitos e significados, a partir de suas percepções da realidade. Na pesquisa social, as abordagens qualitativas podem trazer contribuições significativas, por meio de seu caráter investigativo e descritivo.

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

Sobre o período de tempo pesquisado, de acordo com a tipologia apresentada por Vieira (2004), este trabalho teve uma perspectiva longitudinal, no qual os dados foram coletados em dado momento, mas pretendendo resgatar dados e informações de experiências atuais e anteriores, que auxiliassem na compreensão de aspectos culturais e simbólicos das práticas dos sujeitos.

Nesse sentido, a perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho, que considera o conceito de cultura organizacional como um padrão de relacionamentos e de significado compartilhado, criado por um processo de interação humana, implica na adoção de uma perspectiva subjetiva no tratamento e na análise dos dados e sobre seu reflexo nas práticas administrativas do objeto de estudo.

3.1 Contexto da pesquisa

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

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

Considerando o contexto específico das IES e as particularidades que implicam nas características de suas práticas administrativas e na forma de conduzirem suas ações, bem como os serviços públicos que oferecem, acredita-se que a condução de pesquisas nessa organização poderá elencar respostas (e outros questionamentos) capazes de construir conhecimento e reflexão sobre suas práticas e sua proximidade com os modelos de gestão burocrático e/ou gerencial.

A Instituição de Ensino Superior selecionada para este estudo foi a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). A UFERSA é uma autarquia federal criada por força da Lei 11.155, de 29 de julho de 2005, a partir da transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), que havia sido fundada no ano de 1967. A Universidade está presente em quatro cidades do Estado do Rio Grande do Norte – Mossoró (Campus Sede), Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros – atendendo a mais de 10 mil alunos, por meio de um quadro de 1.300 servidores³ efetivos, dentre técnico-administrativos e docentes.

No Campus Sede da UFERSA, em Mossoró/RN, está alocada a administração central da Universidade e, portanto, toda a estrutura administrativa da Reitoria, das pró-reitorias,

³ Dados de 2017 citados no vídeo “UFERSA na TV – A Universidade em números”, disponível no canal TV UFERSA, no endereço <<https://www.youtube.com/watch?v=WfRSHoEpK3M>>.

assessorias e demais setores responsáveis por gerir toda a Instituição, com auxílio de coordenações presentes nos demais campi.

Selecionamos para o estudo as três pró-reitorias administrativas da UFRSA, quais sejam: a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Planejamento da Universidade.

De acordo com o Regimento Geral da UFRSA, é responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) a direção das atividades relativas à elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento institucional e a gestão das áreas orçamentária, financeira e contábil de toda a Universidade.

A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) tem como missão planejar, coordenar e supervisionar a execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de pessoal e atenção à saúde dos servidores da UFRSA.

A terceira pró-reitoria selecionada, a Pró-Reitoria de Administração (PROAD), é a unidade responsável pela supervisão e coordenação das áreas relacionadas aos materiais, contratos, patrimônio, almoxarifado, transportes e arquivo da UFRSA.

A seleção destas pró-reitorias deve-se ao fato de que as atividades e atribuições por elas desenvolvidas estão imersas num contexto de utilização e administração de recursos de toda a Instituição, o que envolve uma gama de decisões administrativas de planejamento, execução e controle da “coisa” pública. Além de responsáveis pela administração orçamentária, pelas questões de pessoal, e pelas contratações e convênios públicos, para citar algumas de suas atividades, são pró-reitorias que lidam diariamente com a estrutura burocrática da Universidade e que estão permeadas de questões legais a cumprir e observar.

Nesse contexto, acredita-se que as pró-reitorias administrativas, que convivem com as tomadas de decisão relacionadas ao uso de recursos públicos e que se dedicam às atividades-meio da Universidade para viabilizar as atividades-fim, convivendo mais proximamente com a estrutura legal e burocrática advinda do Governo Federal, sejam o cenário mais adequado para analisar as questões propostas neste estudo.

Cabe ressaltar que os usuários dos serviços das pró-reitorias selecionadas são, em sua maioria, usuários internos, setores ou servidores da própria Universidade. Apesar disso, todas as pró-reitorias têm atendimento ao público externo também, em menor escala.

3.2 Participantes da pesquisa

Na amostra escolhida, as pró-reitorias são constituídas de forma estruturalmente semelhante. A estrutura básica que compõe essas pró-reitorias é, do maior para o menor nível hierárquico: o Gabinete da Pró-Reitoria, cujo(a) chefe é o(a) Pró-Reitor(a) titular; as Divisões da Pró-Reitoria, chefiadas por um(a) Diretor(a) de Divisão; e, na maioria das Divisões, há ainda as Seções, que contam com um(a) Chefe de Seção.

Com vistas a ter representada a percepção de servidores de diferentes níveis hierárquicos em relação aos temas pesquisados, selecionamos participantes lotados nas pró-reitorias, de acordo com os seguintes perfis, em cada uma delas: um pró-reitor, um(a) Diretor(a) de Divisão e um(a) servidor(a) sem função de chefia. Cabe ressaltar que foram entrevistados servidores que ocupavam, no momento da entrevista, a condição de Diretor(a) de Divisão ou de Pró-Reitor, independentemente de serem os titulares ou os substitutos legais no exercício das respectivas funções de chefia.

Com essa configuração de entrevistados, pretende-se retratar as percepções de três realidades: a dos níveis hierárquicos mais altos, que costumam ter atividades mais voltadas à tomada de decisão e resolução de problemas num nível estratégico e macro; do nível tático, com as Diretorias de Divisão, que estão no “meio do caminho” entre as decisões macro e a supervisão das tarefas operacionais de seus subordinados; e do nível micro ou operacional, com a percepção do sujeito sem função de chefia, que trabalha mais diretamente com a operacionalização dos serviços de sua Divisão ou Seção.

Inicialmente, considerando a observação prévia das Pró-Reitorias e o prévio conhecimento da pesquisadora em relação às atividades por elas desenvolvidas, pretendia-se escolher uma Divisão por Pró-Reitoria para realizar a coleta de dados, supondo que as características e percepções nela encontradas seriam semelhantes às de outras Divisões, dada a afinidade de suas atividades.

Essa ideia se mostrou coerente para duas das Pró-Reitorias, onde as Divisões têm atribuições de natureza semelhante e tendem a comportar-se de forma similar em relação às suas práticas administrativas. Nessas duas Pró-Reitorias, uma Divisão foi escolhida pela pesquisadora para a coleta de entrevistas, de modo que foi entrevistado o(a) Diretor(a) da Divisão e um servidor sem função de chefia nela lotado.

No entanto, em uma das Pró-Reitorias, diante dos relatos dos primeiros entrevistados, evidenciou-se a natureza distinta das atividades e práticas de duas das suas Divisões, visto que as atividades de uma eram tachadas de “muito burocráticas”, regidas por legislação específica, e a outra parecia ter atribuições mais voltadas ao atendimento de seus usuários, com maior poder de discricionariedade e de decisões internas.

Sob este prisma, a fim de evitar que a escolha de somente uma dessas Divisões direcionasse os dados da pesquisa para um ou outro lado, deixando de retratar essa realidade “heterogênea” da Pró-Reitoria, a pesquisadora optou por coletar entrevistas nas duas Divisões desta Pró-Reitoria.

Além dos Pró-Reitores da PROPLAN, PROGEPE E PROAD, seriam entrevistados um(a) Diretor(a) de Divisão e um servidor do operacional da mesma Divisão, totalizando 3 (três) entrevistados em cada Pró-Reitoria, e 9 (nove) ao todo. Com essa mudança, acrescentou-se uma Divisão à coleta de uma Pró-Reitoria e, portanto, dois outros sujeitos: um Diretor da Divisão e um servidor sem função de chefia. Ao final, foram entrevistados 11 (onze) sujeitos.

Todos os entrevistados eram servidores efetivos da Universidade e, em sua maioria, ocupantes do cargo de técnico-administrativo de nível médio ou superior. Somente um dos entrevistados era ocupante do cargo de docente, no exercício de função administrativa e de chefia.

Para garantir o anonimato dos sujeitos e manter o sigilo das informações das Pró-Reitorias, a PROAD, PROGEPE e PROPLAN serão identificadas, aleatoriamente e não necessariamente nesta ordem, pela letra “P”, seguida de um número de um a três, como segue: P1, P2 e P3.

Os níveis hierárquicos dos sujeitos serão identificados pelas letras “A”, “B”, e “C”, sendo “A” o nível correspondente ao do Pró-Reitor, “B” retrata o nível do(a) Diretor(a) de

Divisão e “C” é o nível do servidor operacional. Vejamos a identificação dos sujeitos no quadro a seguir:

	P1	P2	P3	
A (Pró-Reitor)	P1A	P2A	P3A	
B (Diretor Divisão)	P1B	P2B	B1	B2
			P3B1	P3B2
C (Servidor Operacional)	P1C	P2C	C1	C2
			P3C1	P3C2

Figura 1 – Quadro de identificação dos sujeitos da pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

3.3 Coleta de dados

Os dados que compõem o *corpus* deste trabalho são de natureza qualitativa e obtidos por meio de entrevistas individuais, semiestruturadas. De acordo com Bardin (2016), nas entrevistas é possível perceber temas sendo construídos com uma lógica própria, numa organização cognitiva que busca, intuitivamente, esconder ou manifestar ideias subjacentes. A autora afirma ainda que uma entrevista é muito mais um discurso espontâneo do que um discurso preparado.

Fiorin (1993) afirma que “discurso são as combinações de elementos linguísticos (frases ou conjuntos constituídos de muitas frases), usadas pelos falantes com o propósito de exprimir seus pensamentos, de falar do mundo exterior ou de seu mundo interior, agir sobre o mundo”. Diante dessa afirmação, pode-se inferir a importância dos discursos e relatos dos sujeitos entrevistados quanto à expressão de seus pensamentos e exposição de suas ações e práticas diárias.

Do exposto, busca-se utilizar a entrevista como ferramenta reveladora de experiências, sentimentos e percepções dos sujeitos participantes da pesquisa, a fim de analisar sua

cultura organizacional e as características valorizadas em suas práticas e nas práticas de seus setores.

Com vistas ao atendimento dos objetivos específicos desta pesquisa, elaborou-se um roteiro semiestruturado de perguntas, dividido em duas etapas: a primeira etapa do roteiro pretendia atender ao objetivo específico de “elencar as características das práticas administrativas que são valorizadas pelo servidor e pelo grupo”; a segunda etapa enfocava no objetivo de “utilizar a percepção dos servidores como ferramenta para explorar sua cultura organizacional e sua relação com as características dos modelos burocrático e gerencial”.

Previamente à elaboração do roteiro, a pesquisadora escolheu, com base nos principais autores das teorias burocrática e gerencial – já citados nos capítulos iniciais deste trabalho, três características de práticas administrativas relacionadas ao modelo burocrático e outras três características associadas ao modelo gerencial de administração. A partir dessa escolha, foram inseridas perguntas, na primeira etapa do roteiro, que aferissem a percepção dos sujeitos sobre essas características, de modo que se viabilizasse uma análise da proximidade ou do distanciamento dos servidores em relação às características da burocracia e do gerencialismo sem citar nenhum dos dois modelos, a priori.

Para retratar o modelo burocrático, foram realizadas perguntas quanto à impessoalidade, à padronização e à hierarquia. E para refletir os ideais do modelo gerencial, foram pesquisadas as percepções sobre autonomia, inovação e flexibilização de processos.

Os questionamentos desta primeira etapa do roteiro, buscavam elencar quais são as características valorizadas pelos servidores entrevistados e pelos seus grupos de trabalho, na realização de suas atividades diárias.

Na segunda etapa do roteiro de entrevistas, pretendeu-se explorar a relação dos servidores com os modelos burocrático e gerencial, no sentido de compreender como eles direcionam suas práticas em relação ao cumprimento de normas e ao foco no atendimento das necessidades dos usuários.

Considerando a dualidade dos temas abordados e o contexto burocrático no qual está imersa a organização estudada, a pesquisadora explorou questões contraditórias e buscou instigar os entrevistados a responder espontaneamente e sem influência do que eles achavam que era correto responder. Ademais, o roteiro foi uma ferramenta de perguntas

“mínimas” a responder, e foi normalmente acrescido de perguntas sobre os relatos dos entrevistados, de modo a aprofundar a discussão, deixa-la mais dinâmica, e/ou deixá-los mais à vontade.

3.4 Métodos de análise dos dados

Foram realizadas onze entrevistas com duração média de 33 minutos, durante o mês de novembro de 2018. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e foram transcritas na íntegra, para otimizar a análise dos dados coletados.

Como metodologia de análise dos dados coletados, considerando a natureza qualitativa e exploratória da pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016).

No início deste trabalho, ainda no primeiro polo cronológico de análise, chamado por Bardin (2016) de “pré-análise”, foram estabelecidos pressupostos/hipóteses, questões de pesquisa (vide introdução) e alguns indicadores, a exemplo das características mencionadas no subtópico anterior, com vistas a otimizar a exploração dos dados e a construção de interpretações e inferências, a partir dos dados coletados.

Já na exploração do material, Bardin (2016), para a análise da primeira etapa das entrevistas, confeccionou-se uma tabela/diagrama com as principais “falas” dos sujeitos sobre cada uma das características pré-selecionadas. Foram elaborados seis diagramas, um para cada característica, nos quais continham trechos dos relatos de todos os sujeitos sobre o tema correspondente.

O uso dessa ferramenta permitiu visualizar os principais tópicos elencados por cada sujeito, nos diferentes níveis hierárquicos e nas três Pró-Reitorias. Assim, foi possível observar e discutir se há diferenças ou semelhanças entre as falas dos sujeitos, bem como analisar se existe uma convergência entre as falas de um nível hierárquico ou de uma pró-reitoria, se há uma coesão entre as falas de todos os sujeitos ou se há uma divergência entre os relatos de todos os entrevistados.

A partir desta ferramenta inicial de exploração, onde cada um dos indicadores foi explanado em diagramas, percebeu-se a recorrência de características vinculadas a cada um deles. Para facilitar a compreensão do leitor e ilustrar essa recorrência, elaborou-se um mapa de categorização das características vinculadas aos indicadores iniciais: impessoalidade, padronização, hierarquia, autonomia, inovação e flexibilização.

Na segunda etapa do roteiro, considerada a natureza mais subjetiva dos questionamentos, propôs-se uma análise mais intuitiva dos dados coletados, com a minuciosa observação e leitura dos relatos dos entrevistados e em busca de fazer uma decifração estrutural centrada em cada uma das entrevistas.

Na terceira e última fase de análise, o tratamento dos resultados da pesquisa como um todo foi realizado com base nas técnicas de síntese e seleção dos resultados, inferências e interpretação (BARDIN, 2016). Todo esse processo de análise, tratamento e discussão dos resultados será abordado no tópico a seguir.

4. Análise e discussão dos dados

4.1 Características das práticas administrativas

Diante do objetivo específico de elencar as características valorizadas pelos servidores em suas práticas administrativas, procedeu-se a análise dos relatos dos entrevistados sobre cada uma das características previamente propostas: impessoalidade, padronização, hierarquia, autonomia, inovação e flexibilização, que serão abordadas neste tópico.

4.1.1 Impessoalidade

Segundo Secchi (2009, p. 352) as três características principais do modelo burocrático são: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Sobre a impessoalidade, Merton (1966) discute que o entendimento deste princípio ao pé da letra, pode distanciar as organizações do atendimento das necessidades de seus usuários. Podendo ocasionar, por exemplo, que o tratamento extremamente impessoal e padronizado das demandas acabe por não atender à necessidade essencial do usuário dos serviços públicos.

É notória a “desaprovação emocionalizada” (MERTON, 1966) em torno do tratamento mais pessoal, na realização das atividades administrativas. Merton (1966) versa ainda sobre a substituição do tratamento impessoal pelo pessoal e conclui que existe uma desaprovação geral pela estrutura burocrática, na qual o tratamento mais flexibilizado é normalmente caracterizado como favoritismo, corrupção, nepotismo, bajulação etc.

No que diz respeito às respostas e relatos sobre a impessoalidade, pode-se observar que esta característica é classificada expressamente como “importante” por todos os sujeitos entrevistados, sem exceções. As respostas variam apenas de intensidade, desde o uso de advérbios como “extremamente” e “muito” para classificar o grau de importância, até relatos que, embora considerem importante a impessoalidade, admitem que a prática diária pode divergir disso.

Entretanto, este pensamento mais “flexível” em relação à aplicação da impessoalidade somente foi admitido expressamente por três sujeitos, vejamos:

“É importante, mas na prática diária é de difícil aplicação. É algo que a legislação exige, mas querendo ou não, a impessoalidade acaba sendo ferida, digamos assim, pela dinâmica da atividade”. (PIC)

“Pode ser ferida quando envolve riscos à Universidade ou ameaça a qualidade do serviço”. (P3A)

“Nesse setor é muito difícil ser impessoal”. (P3C1)

Sobre o primeiro trecho, o sujeito PIC se mostra desconfortável em admitir que a prática pode divergir da teoria. Pode-se perceber a condição de adversidade, com o uso da conjunção “mas”, exprimindo a ideia de que o sujeito conhece a vinculação legal imputada na impessoalidade, mas reconhece que existem divergências na prática. A segunda oração do trecho também traz essa condição da adversidade, que está aí retratada pela contradição existente entre o exigido e o feito, entre a teoria e a prática.

No relato de P3A, o sujeito considera que a impessoalidade pode ser deixada de lado em algumas situações de “caso concreto”, onde é possível tratar diferente alguém com necessidades diferentes, mas somente em casos que ameacem a qualidade dos serviços finalísticos da Universidade, ou seja, que tenham impacto nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Noutro pórtico, P3C1, que também considera a impessoalidade “muito importante”, em suas palavras, também relata essa dificuldade de aplicar a impessoalidade em algumas situações práticas. Este sujeito claramente reconheceu agir com pessoalidade em algumas situações reportadas, mas o fez em tom de vergonha, como quem confessa algo que não deveria ser feito e nem dito, vejamos:

“Eu sei que tem que ser impessoal, mas tem situações que você tem que se colocar no lugar do outro”. (P3C1)

Podem-se perceber dificuldades relacionadas à aplicação da impessoalidade nas práticas diárias dos servidores, já que a “dinâmica da atividade” que é própria do atendimento de pessoas na prestação de serviços públicos implica em atender às demandas dessas pessoas. O atendimento pode requerer, por exemplo, “se colocar no lugar do outro” e ter empatia e sensibilidade para compreender quais necessidades devem ser atendidas. Cabe ressaltar que a empatia não está atrelada à existência ou ausência de relações pessoais entre servidor e usuário. Está, pois, atrelada ao uso da subjetividade do servidor para avaliar as necessidades do usuário com empatia.

“É importante, mas impessoalidade a gente pode entender como não se importar com o outro”. (P3B2)

Vejamos que o sujeito P3B2 considera a impessoalidade importante, mas cuida em esclarecer que ela não deve ser confundida com a falta de empatia pelo “outro”, o usuário. “Se importar com o outro”, no entanto, não significa atender às suas necessidades já que, contraditoriamente, este mesmo sujeito expressa, em outro momento, que a impessoalidade é sempre observada em suas práticas, em virtude das questões legais.

Por outro lado, desprendida da empatia e de outros sentimentos, a impessoalidade como característica do modelo burocrático de Weber (1978), buscava “desumanizar” a burocracia, ignorando questões ou necessidades pessoais. O referido autor asseverava que o modelo evoluiria proporcionalmente ao abandono de quaisquer assuntos de amor, ódio ou fatores pessoais, irracionais e emocionais.

A estrutura burocrática, conforme corrobora Merton (1966), como já mencionadoneste trabalho, está montada para se aproximar da completa eliminação das relações personalizadas e de considerações não racionais, como hostilidade, envolvimento afetivos etc.

Deve-se considerar que esta proposta de despersonalização e impessoalidade do modelo burocrático pretendia, inicialmente, romper com as práticas patrimonialistas vigentes à época do surgimento desse modelo de gestão, nas quais o uso da pessoalidade no serviço público tinha caráter utilitarista e estava frequentemente relacionada à corrupção, ao favorecimento e ao nepotismo.

Diante deste cenário, pode-se perceber que ainda existe uma preocupação generalizada, pelo menos entre os sujeitos entrevistados neste trabalho, de reprimir e evitar quaisquer práticas que levem em consideração as pessoas envolvidas na prestação dos serviços públicos, no sentido de individualmente beneficiar ou prejudicar alguém em virtude de sua “pessoalidade”. De sorte que os benefícios ou prejuízos decorrentes da prestação dos serviços públicos e, portanto, das práticas dos servidores, devem estar desvinculados das condições pessoais de quem atende e de quem é atendido.

Isto é, na opinião de todos os entrevistados – esteja esta opinião expressa em frases ou contida às entrelinhas dos relatos, a impessoalidade está diretamente relacionada à isonomia, à imparcialidade e/ou à padronização dos serviços. Isso pode ser percebido tanto em relação à isonomia no tratamento e no acesso dos usuários aos serviços, quanto em relação à prestação de serviços igualitários e padronizados pelos servidores, como corroboram os trechos a seguir:

“Por mais que seja o professor X ou Y, o procedimento tem que ser o mesmo para todos”.
(P1A)

“Sempre tento, ao máximo, o viés da impessoalidade e para atender à instituição, não importa se é “A”, “B”, “C” ou “D”, é o entendimento do serviço público”. (P2A)

“Nivela todo mundo por igual. A gente não trata de forma diferenciada”. (P2A)

“Evitar dois pesos e duas medidas”. (P3A)

“Todo mundo é igual e ninguém tem preferência em cima do outro”. (P1B)

“A gente não favorece ninguém”. (P1B)

“Eu entendo que o ideal seja o mais impessoal possível; para não ficar aquela questão que fica centralizado numa pessoa, se a pessoa não está, ninguém sabe como fazer”.
(P2B)

“Tanto é importante tratar todos os usuários da mesma forma, quanto é importante essa impessoalidade em relação ao cargo e à função exercida”. (P2C)

“Eu não vou te tratar diferente porque você ocupa um cargo, porque você ocupa uma função ou porque você é Reitor desta Universidade. Eu tenho um procedimento e ele precisa ser seguido por todos”. (P3B2)

“Serve para evitar situações de benefício de pessoas que você tenha uma certa proximidade, ou amizade e familiaridade”. (P3C2)

Analisando-se os trechos acima, é possível identificar que o conceito de impessoalidade está frequentemente associado à necessidade de proceder com isonomia, para garantir o tratamento igualitário e não-privilegiado a todos os requerentes dos serviços prestados, independentemente de sua função, cargo, condição social ou qualquer fator pessoal de familiaridade ou inimizade.

O princípio da isonomia está previsto no *caput* do Artigo 5º da Constituição Federal e postula que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”. Considerando que as organizações públicas, como a Instituição estudada, estão imputadas de um contexto legal e que oferecem serviços públicos de acordo com a Lei, pode-se notar que os servidores entrevistados imediatamente relacionam a característica “impessoalidade” com a isonomia, que remete à igualdade perante a lei. Assim, a valorização a impessoalidade é reforçada pela isonomia.

Os entrevistados, independentemente de seu nível hierárquico ou da sua pró-reitoria de lotação, empenharam-se em defender a impessoalidade, no que diz respeito à isonomia. Esforçaram-se, reiteradas vezes em suas falas, em confirmar a necessidade de valorizar a impessoalidade em suas práticas, de modo a tratar todos os usuários igualmente.

Um dos entrevistados, P3B2, cita inclusive a função da autoridade máxima da Universidade, o Reitor, para ilustrar que nem mesmo o ocupante do nível hierárquico mais alto da Instituição teria tratamento diferenciado. Na percepção deste entrevistado, um procedimento estabelecido para a realização de um serviço, deve ser seguido igualmente por todos os usuários.

Em outros dos trechos acima também são mencionadas possíveis diferenças dos usuários em virtude de seus cargos, funções ou estima, como se sua condição de professor “x” ou

professor“y” conferisse ao usuário um maior ou menor poder de barganha e, portanto, resultasse no tratamento de suas demandas de forma diferenciada, privilegiada ou prejudicada. Como se, a depender desse poder de barganha, ou das “moedas de troca” de que dispusesse o usuário, melhor ou pior o atenderia o servidor.

Vejamos que a valorização destas “moedas de troca”, que diferenciam os usuários em virtude de serem quem são, implicariam na existência de troca de favores entre servidor e usuário de serviços públicos.

Possivelmente em virtude desta noção implícita, legal e moralmente condenada, os entrevistados afirmaram ignorar as condições pessoais dos usuários, em busca de atendê-los com isonomia e sem privilégios. Já que admitir conceder a um usuário atendimento diferenciado e direcionado às necessidades individuais deste, poderia implicar na assunção de troca de favores e resultar na impressão de que o servidor agiu também – ou na verdade, em benefício próprio.

Também sobre o intuito de reprimir privilégios, o sujeito P3C2 acredita que a impessoalidade serve para evitar as situações em que se beneficie alguém próximo em detrimento de outros, pelo fato de ter uma relação de familiaridade ou de afeto pelo usuário.

Sob outro prisma, a noção de padronização ou procedimentalização dos serviços atua como ferramenta de viabilização e de proteção da isonomia e da imparcialidade e, conseqüentemente, da impessoalidade. Ora, se existe um serviço “padrão” e ele é realizado indiscriminadamente para todos os usuários e indistintamente por todos os servidores, permite-se inferir que a isonomia e a imparcialidade estão garantidas, já que todos os usuários terão acesso ao mesmo serviço, realizado da mesma maneira.

Difícilmente, ao realizar suas atribuições diárias de acordo com o que está estabelecido no procedimento “padrão”, um servidor incorrerá em situações de privilegiar pessoas ou trocar favores. Nesse sentido, os servidores entrevistados valorizam a existência de padrões e procedimentos a serem seguidos, munindo-se dessa ferramenta padronizadora para realizar suas tarefas e atribuições diárias.

Outras características vinculadas à impessoalidade foram identificadas nos relatos dos entrevistados, estas características parecem reforçar ou justificar a necessidade de conduzir os serviços públicos com impessoalidade. Além da isonomia, foram elencadas associações

da impessoalidade com as características seguintes: obrigatoriedade legal, segurança e imparcialidade.

Para ilustrar a recorrência dessas características associadas à impessoalidade, compilamos algumas das falas no mapa de categorização abaixo:



Figura 2 – Mapa de categorização dos relatos sobre impessoalidade.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

Ao invocar a obrigatoriedade legal de agir com impessoalidade em suas práticas administrativas, alguns servidores citaram o fato desta característica estar estabelecida na Constituição Federal, já que este é um dos princípios da administração pública.

Quando questionados sobre a importância de considerar a impessoalidade em sua conduta diária, o sujeito P3B1 respondeu, sucintamente:

“Acho importante. A impessoalidade faz parte dos princípios da administração pública”.
(P3B1)

E aguardou o próximo questionamento. Embora o tenha expressado com palavras sucintas e de maneira sutil, para este entrevistado, o fato da impessoalidade ser um princípio da administração pública é, por si só, motivo suficiente para justificar sua importância. Nada mais carece de ser dito.

Outro sujeito, P3C2, relata que a impessoalidade não é “nossa”, no sentido de afirmar que algo que não é “nosso” – porque está estabelecido na Constituição, não pode ser questionado e nem ignorado por nós. Isto é, não é a ele, que não é “dono” do princípio, facultado agir ou não agir com impessoalidade, já que este é um princípio legal a cumprir.

A previsão da impessoalidade como um dos princípios da administração pública compele os servidores a considerar e valorizar, em suas práticas, essa característica. Ademais, a própria forma das leis, a depender de sua especificidade, já presume o que é permitido e o que é vedado, independentemente das pessoas envolvidas na matéria. De modo que cumprir a lei está, fundamental e teoricamente, desprendido de fatores pessoais.

Nesse contexto, o sujeito P3B2 afirma:

“A gente lida muito com a legislação, então sobra pouca margem para deixar o lado pessoal interferir, deixar um julgamento próprio interferir na sua decisão”.

Este trecho revela que a proximidade com a legislação, e isto é mais nítido em setores onde as atividades envolvem a utilização de grande volume de recursos financeiros ou a concessão e retirada de benefícios – nos quais a legislação costuma ser bastante específica e regulatória, naturalmente condiciona o servidor a seguir o caminho padrão, imparcial e impessoal. Não sobra ou quase não sobra margem para o lado pessoal do servidor interferir, como alega o entrevistado.

Em outro momento, o entrevistado P3B2 retoma essa ideia, expondo a vinculação da impessoalidade, ao mesmo tempo, à imparcialidade, à obrigatoriedade legal e até à segurança, vejamos:

“[...] às vezes, você não concorda muito com a legislação e você quer tomar uma atitude diferente, mas a legislação te prende a isso, te faz ser imparcial”.

O arcabouço legal, nos setores regidos por legislação específica e com uso dos sistemas do Governo Federal, especialmente, “prende” as decisões do servidor, deixando-lhe pouca ou nenhuma margem para agir com parcialidade ou de acordo com suas convicções pessoais.

Não cabe ao servidor, no uso de suas atribuições, escolher que decisão tomar diante de uma legislação específica, na qual a obrigatoriedade e a previsibilidade legal determinam as ações e práticas a serem seguidas – a não ser nos casos em que lhe cabe discricionariedade, sobre a qual abordaremos em outro subtópico.

Outro aspecto imputado neste relato é o da imparcialidade. Percebe-se que, embora semelhante ao elemento da isonomia, a imparcialidade está relacionada à forma de agir do servidor, e não ao tratamento e acesso do usuário. O enfoque desta característica vinculada é a valorização, pelos entrevistados, de sua imparcialidade no que diz respeito à tomada de decisões.

As entrelinhas dos relatos dos sujeitos, com este viés da imparcialidade, denotam a importância de isentar as decisões por eles tomadas, enquanto servidores públicos. Dessa maneira, os servidores resguardam suas decisões de quaisquer questionamentos relacionados às suas convicções ou relações pessoais.

A própria legislação, como afirmou P3B2, “prende” o servidor no caminho legal e padronizado. Ainda que exista a intenção do servidor de agir de acordo com sua interpretação, ou que exista a vontade de “tomar uma decisão diferente” por não concordar com o que está escrito, a condição de prestador de serviços públicos implica, fundamentalmente, na obrigatoriedade de cumprir o que está posto na lei.

Outra questão revelada por essa necessidade dos servidores entrevistados de isentarem suas práticas e decisões de quaisquer fatores externos à legislação é a própria ânsia de agir com o máximo de “proteção” legal possível. Isto é, ao munir-se do que está escrito na lei para tomar decisões, o servidor se protege de questionamentos e de responsabilização.

“Fazemos questão de fazer textos enormes e explicar pro solicitante que a gente atende às demandas igualmente e seguindo o mesmo procedimento, para que eles não pensem que tem outras questões envolvidas. A gente não deixa brechas, para que eles entendam que a gente não atende porque é esse ou aquele Centro (solicitante), e também para eles entenderem como funciona o nosso setor”. (P1B)

Cabe ressaltar que o servidor “fazer questão” de compor enormes textos para justificar sua tomada de decisão e esclarecer que elas foram baseadas, exclusivamente, em questões legais, denota uma desconfiança da atuação dos servidores. Seja esta desconfiança proveniente dos próprios servidores ou dos usuários para quem se presta todos estes esclarecimentos.

Assim, a obrigatoriedade legal pode ser entendida tanto em relação ao cumprimento da impessoalidade enquanto princípio da administração pública, quanto ao cumprimento da legislação como um todo, já que esta já está, teoricamente, imbuída de impessoalidade, padronização, idoneidade etc.

A partir dessas reflexões, expõe-se o receio de alguns dos entrevistados em incorrer em situações de responsabilização, em caso de descumprimento do princípio da impessoalidade e/ou do descumprimento da legislação. Entra aí a questão da segurança, explorada no mapa de categorização, que revela a intenção dos servidores de resguardarem-se de questionamentos, sejam eles dos usuários, dos colegas servidores ou dos órgãos de controle.

“Se nós não observarmos esse princípio, corre o risco de a gente ser legalmente enquadrado em situações que podem complicar a nossa condição de servidor”. (P3C2)

“Quando eu tenho um conjunto de regras que fundamentam essa decisão, essa decisão fica fundamentada e eu tenho como dar a motivação quando questionado, ou pelos órgãos de controle ou pelo cidadão que vai na ouvidoria e pergunta por que que isso aconteceu assim. Pela segurança das nossas ações não recaírem nessas situações de favorecimento”. (P3A)

Observam-se, nestes dois relatos, dois tipos de proteção ou segurança almejados pelos servidores: proteção contra punições disciplinares, nas quais a administração ou os órgãos de controle podem responsabilizá-los; e proteção contra o julgamento ou os questionamentos em relação às decisões tomadas.

A próxima característica das práticas administrativas a ser discutida, a padronização, como se pôde perceber, está bastante relacionada à impessoalidade e parece atuar como ferramenta de auxílio da ordem, do cumprimento da legislação, do estabelecimento de critérios, da segurança dos servidores e usuários, dentre outros aspectos. Vejamos no tópico seguinte os relatos sobre a padronização e as características a ela vinculadas.

4.1.2 Padronização

Na leitura dos relatos dos servidores e durante a realização das entrevistas foi comum enxergar a associação dos conceitos de impessoalidade (ou isonomia) e padronização. Os trechos que denotavam a ideia de que algo é padrão porque tem que ser igual para todos ou que é igual para todos porque existe um padrão, foram frequentes. Parece existir uma relação mútua de causa e efeito entre esses dois conceitos, como se um justificasse e reforçasse o outro. Por exemplo:

“É importante manter um padrão, para garantir um serviço isonômico”. (P2A)

“Ao mesmo tempo que te dou um tratamento, eu dou um tratamento igual para todos os outros, porque eu tenho uma rotina estabelecida de procedimentos”. (P3B2)

Ressalte-se que, na primeira fala, a padronização é necessária e valorizada pela garantia da isonomia. Já no segundo trecho, a isonomia é valorizada e justificada pela existência de um padrão de procedimentos. Assim, a padronização é, ao mesmo tempo, a razão para ser isonômico e a garantia dessa isonomia. Outros trechos em que se percebe a associação:

“O procedimento tem que ser o mesmo para todos. É padrão”. (P1A)

“A gente sempre padroniza o atendimento, buscando atender da mesma forma todo mundo”. (P1B)

“Padronização é extremamente importante também, para que não seja feito nada diferente para cada atendimento” (P3B1)

Além da associação com a isonomia, diante da análise das entrevistas, revelam-se relacionadas à padronização as características que foram denominadas: vinculação legal,

segurança e continuidade. A alocação de trechos das falas que reforçam essas características vinculadas está demonstrada no mapa de categorização a seguir:



Figura 3 – Mapa de categorização dos relatos sobre padronização.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

Sobre o aspecto que se denominou de vinculação legal, observam-se duas questões principais: a primeira está relacionada à natureza do serviço público, cujas organizações somente podem fazer aquilo que está previsto e permitido na legislação; a segunda está relacionada ao tipo de atribuições do setor onde trabalha o sujeito entrevistado e ao nível de vinculação legal que essas atribuições têm.

Pode-se perceber estas duas nuances nas seguintes falas, respectivamente:

“[...] atendemos dentro do padrão que a lei determina”. (P2A)

“Tem setores que são bem legalistas, realmente vai ter que ser de acordo com a legislação, com o padrão”. (P1A)

O fato de a lei determinar um padrão, obriga o servidor público a fazer exatamente o que está posto e padronizado na legislação vigente.

Por outro lado, pode-se dizer que existem níveis de vinculação legal diferentes para as diferentes atribuições realizadas. Por exemplo, em setores como os de formalização de contratos e convênios existem legislações bastante regulatórias, que estabelecem todos os processos a serem seguidos para a consecução de seus objetivos, deixando pouca margem para “fugir” do padrão. É o que P1A chama de setores “bem legalistas”, onde o padrão tem que ser seguido com firmeza.

Noutro pórtico, em setores nos quais a legislação tem um caráter menos vinculante –a exemplo de setores que precisam cumprir leis mais gerais ou estabelecedoras de políticas, ao invés de normativas específicas e estabelecedoras de procedimentos, os entrevistados demonstram que existe maior possibilidade de flexibilização dos processos.

“Tem leis que abrem margem para entendimentos amplos e isso dificulta a padronização”. (P3C2)

No entanto, observa-se uma tendência dos servidores entrevistados a valorizar as formas padronizadas de realizar suas atividades. Quando não há normativos que restrinjam a realização das atividades, quando a lei deixa margem para interpretação e atuação discricionária, os servidores tendem a construir padrões e normas internas. Vejamos:

“A ideia é normatizar pra que a gente tenha um programa a ser seguido. Não pra engessar, mas pra ter um programa consolidado”. (P3A)

“Como a gente fez o mapeamento e o desenho dos processos, os procedimentos já estão mais amarrados, lá já diz como a gente deve proceder. A gente já tem o padrão de como faz e aquilo já é quase mecânico, dá pra saber qual é o passo-a-passo”. (P2C)

Pode-se perceber a intenção de “amarrar” os procedimentos, normatizar e padronizar os serviços, de modo que os documentos escritos respaldem as decisões dos servidores, de modo que exista um “programa a ser seguido” ou um “passo-a-passo”, uma maneira de agir de acordo com a regra.

Uma possível motivação para esta valorização da padronização, semelhante ao que ocorre com impessoalidade, discutida no subtópico anterior, é a ideia de segurança trazida pelo cumprimento das normas e do padrão.

Como é possível identificar no mapa de categorização, na opinião de alguns dos entrevistados, a padronização é importante para assegurar o cumprimento das normas e evitar as situações de “conflitos de interesse” e “nepotismo”, ou evitar as situações que coloquem o servidor em risco de “responder” pelos seus atos.

“Qualquer desvio de procedimento, a gente corre o risco de responder por isso mais na frente. Porque a gente tem órgãos de controle que diariamente enviam solicitações de auditorias e questionamentos, pra que a gente responda e prove que o nosso procedimento está funcionando da forma correta”. (P3B2)

Este relato cita os órgãos de controle, que questionam a execução dos procedimentos – não necessariamente a qualidade dos serviços. Assim, direcionar as atividades para o cumprimento das normas e dos procedimentos assegura os servidores e os usuários de que as decisões tomadas são de acordo com o padrão, e isentas de quaisquer outras questões. Além disso, adequam-se as práticas ao tipo de cobrança realizada pelas autoridades externas à Instituição, preocupando-se com os procedimentos executados e não com o controle dos resultados das ações.

Um outro elemento que teve destaque nos relatos foi a ideia de continuidade dos serviços. Alguns dos entrevistados expuseram a preocupação de padronizar os procedimentos como forma de ensinar uns aos outros a realização de suas atividades, de modo que todos procedessem da mesma maneira. Para que, quando um novo servidor chegasse ao setor, por exemplo, já existissem padrões e procedimentos estabelecidos para as suas rotinas, de

modo a desvincular as atividades das pessoas que as realizam e de manter a qualidade padronizada dos serviços.

Para finalizar, por ora, as reflexões acerca de padronização, vejamos o seguinte relato:

“A padronização é importante pra não ficar nessa divergência, nessa diferença de fazer as coisas que a gente acha que são corretas”. (P3C1)

Percebamos que este trecho revela um servidor que não confia em suas próprias decisões, em seu próprio julgamento. E que, ao mesmo tempo, reconhece que toma decisões diferentes de outros servidores e que realiza os serviços de forma diferente. O sujeito P3C1 age como acredita que é correto, mas diverge de outros servidores e assevera que a padronização resolveria este problema. O “achar que é correto” é subjetivo, e a mensagem velada deste relato pode ser a de que cada servidor “acha que é correto” agir de uma determinada maneira. Se este for o caso, o que se infere do relato é que a padronização é importante para eliminar essas subjetividades diferenciadoras.

4.1.3 Hierarquia

De acordo com os dados coletados, a hierarquia é considerada “bem definida” em quase todos os setores de P1, P2 e P3. Quando questionados, a maioria dos servidores respondeu que em seus setores a hierarquia estava bem definida, embora alguns tenham dito que ela carecia de mais respeito por outros servidores de seu grupo, ou de outros setores das suas respectivas pró-reitorias.

As primeiras percepções enxergadas pela pesquisadora diante das respostas dos sujeitos foi a de que a ideia de “hierarquia” está embutida a noção de chefias engessadas, fechadas ao diálogo e autoritárias. Isso pôde ser percebido em quase todas as respostas, nas quais os servidores afirmavam que havia uma hierarquia bem definida em seus respectivos setores de trabalho, mas que existia espaço para diálogo. Alguns relataram que não havia chefias autoritárias no setor, ou usaram a condição adversativa “mas”, revelando ideias normalmente associadas à hierarquia. Por exemplo, ao responder se as relações hierárquicas são bem definidas em seu setor e na pró-reitoria, P3B1 afirma:

“São bem definidas, mas a gente tem um bom relacionamento com as chefias superiores”.

O uso de uma conjunção de adversidade como: “mas” e “porém”, indica que a oração inicial é adversa à seguinte. Isto é, indica que uma hierarquia bem definida poderia implicar em um mau relacionamento com as chefias. Assim, P3B1 cuida em esclarecer que este não é o caso da realidade por ele percebida.

De forma semelhante, outro entrevistado usa a conjunção concessiva “apesar de”, indicando que a primeira oração poderia ser contrária à segunda.

“Eu vejo que são bem definidas. Apesar disso, a gente tem um relacionamento bem amigável” (P3C2)

É como se o estabelecimento de hierarquias “bem definidas” fosse determinante para o relacionamento não ser amigável, mas “apesar disso”, “apesar” da hierarquia bem definida, o relacionamento é amigável.

Percebe-se, portanto, um pré-conceito relacionado à hierarquia, que parece ser associada a aspectos negativos. Existe uma associação velada com as ideias de autoritarismo e engessamento, que os entrevistados se preocuparam em desvincular das realidades de seus setores.

Para desvincularem-se desses aspectos ruins comumente associados à hierarquia, alguns servidores citaram que a hierarquia deve estar submetida a um contexto de “gestão participativa” ou “gestão democrática”. Isto é, a hierarquia não é o aspecto mais importante a considerar, em alguns momentos:

“[...] em outros momentos, que requerem pró-atividade e gestão participativa, a hierarquia não é o mais importante”. (P3A)

Sobre a percepção da importância da hierarquia, no contexto de suas práticas diárias, os entrevistados justificaram a valorização desta característica com base em duas motivações principais. Diante dessa percepção, elaborou-se o mapa de categorização a seguir:

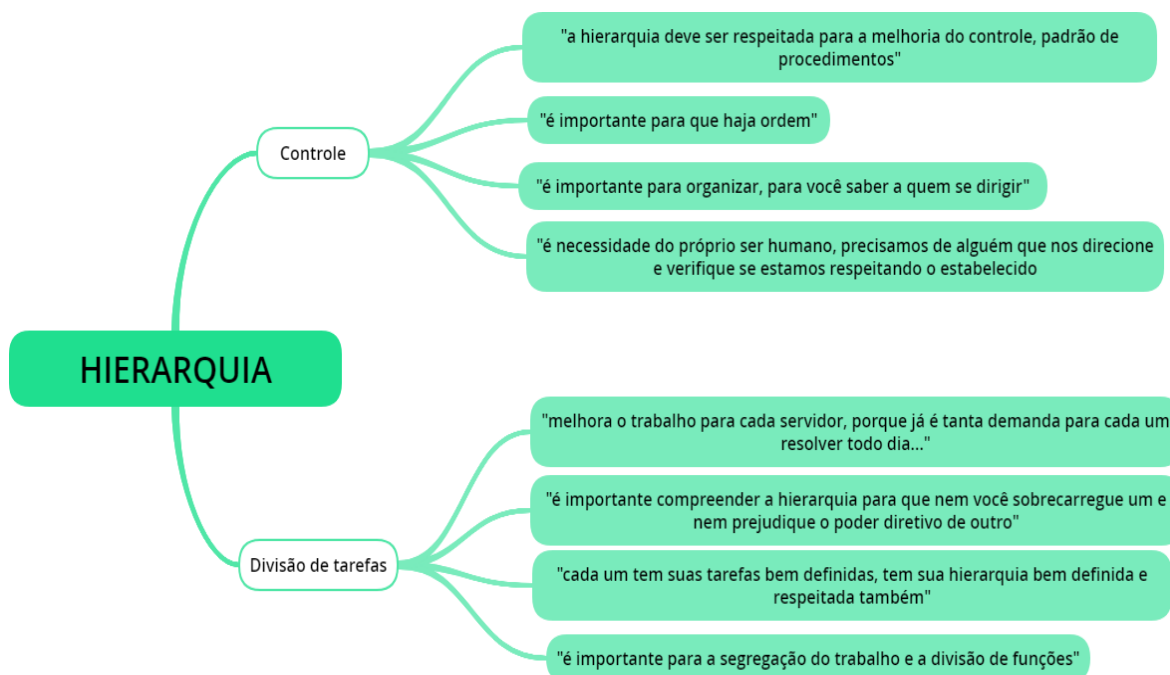


Figura 4 – Mapa de categorização dos relatos sobre hierarquia.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

Conforme o mapa demonstra, revelaram-se duas principais razões para a valorização da hierarquia pelos servidores entrevistados: o controle e a divisão de tarefas. Embora, no mapa, os relatos estejam atribuídos somente a uma dessas duas categorias, ressalta-se que as falas e percepções dos entrevistados podem retratar aspectos das duas categorias, ao mesmo tempo. Ao passo que podem, também, retratar motivações que não foram categorizadas no mapa, dada sua menor frequência de menção.

Na opinião dos entrevistados, o estabelecimento e o “respeito” às relações hierárquicas auxilia na promoção do controle dos setores, bem como otimiza a segregação de funções e organização na divisão de tarefas.

“A hierarquia deve ser respeitada para a melhoria do controle, padrão de procedimentos. Não é que você tem que estar mandando nas pessoas, mas, enquanto unidade, você precisa ter controle da sua unidade”. (P2A)

Neste relato, o sujeito defende que a hierarquia, quando respeitada, viabiliza que os chefes superiores tomem conhecimento das ações e demandas de todo o grupo, de modo que tenham como responder pelo “todo”, caso questionados. Quando isso não ocorre, de

acordo com o entrevistado, podem ocorrer situações em que os servidores dos setores subordinados à pró-reitoria tomam decisões à revelia de suas condições hierárquicas, ou seja, sem comunicar ou consultar as instâncias superiores, e acabam por cometer erros com os quais os chefes superiores terão de lidar.

Desse modo, P2A acredita que o controle está relacionado à execução das atividades e ao conhecimento que deve ser partilhado pelo grupo com os chefes, sobre as práticas que estão sendo executadas. Obviamente, se as ações do grupo não estão “passando” pelo chefe superior, elas fogem ao seu controle, e este fato, na opinião de P2A, é ruim.

Outro aspecto interessante relacionado à importância da hierarquia como ferramenta de controle foi o relatado por P3C2, como podemos ver a seguir:

“Acho importante, a hierarquia, porque eu acho que é necessidade do próprio ser humano. [...] acho que precisamos de alguém que nos direcione. É importante respeitar as regras e ter alguém verificando se você está respeitando aquilo que está estabelecido”.
(P3C2)

Observa-se, no trecho exposto, a concepção de que o servidor público, enquanto ser humano, precisa, ao mesmo tempo, de direcionamento (das normas e do chefe), de controle e de fiscalização. A figura do superior hierárquico funciona, na percepção deste entrevistado, como controladora e fiscalizadora das ações do subordinado.

Nesse viés, podem-se ressaltar algumas conotações interessantes deste relato. Primeiramente, a “necessidade”, que pode ser entendida como “ânsia” ou “precisão” de algo, é quase uma carência obrigatória pela hierarquia e pelo direcionamento que, implicitamente, nos falta na condição de seres humanos.

Mais adiante no relato, tem-se que: “precisamos de alguém que nos direcione” e devemos “respeitar as regras”, expressões que trazem, respectivamente, a figura do chefe e das normas. Além disso, somada à necessidade do respeito às normas estabelecidas, precisamos que o chefe “verifique” se estamos cumprindo o estabelecido. Pode-se dizer que as formas de direcionamento e de controle são várias e graduais: a estrutura hierárquica direciona, as leis direcionam, mas se o servidor, ainda assim, não estiver corretamente direcionado, o chefe fiscaliza.

As nuances trazidas por esse relato revelam certa desconfiança deste servidor público consigo mesmo e com os seres humanos, em geral. Esta ideia está possivelmente permeada de concepções culturais e arraigada de questões relacionadas à existência de corrupção e de acomodação dentro e fora do serviço público. Ao expor seu pensamento sobre a condição humana, o sujeito entrevistado percebe a hierarquia como forma de reprimir ou evitar as falhas existentes nas ações humanas.

Sob este prisma, a opinião do entrevistado corrobora com a Teoria X de McGregor sobre a gestão e sobre o trabalhador. Esta teoria assevera que a gestão é responsável por direcionar os esforços das pessoas, motivá-las, controlar suas ações e modificar seus comportamentos para encaixá-los nas necessidades organizacionais (CARVALHO; MARQUES, 2018)

De acordo com McGregor (1957), sem esse esforço da gestão, as pessoas seriam passivas e até resistentes às necessidades organizacionais e carecem, portanto, de serem convencidas, recompensadas, punidas e controladas, por meio do direcionamento de suas ações pela gestão.

Apesar da necessidade de controle ter sido apontada em alguns dos relatos, a maioria dos servidores associou importância da hierarquia com a necessidade de organização do trabalho. Ou seja, os servidores acreditam que a hierarquia estabelece e aprimora a divisão de tarefas e a segregação de funções, de maneira a delimitar as atribuições de cada servidor, em cada nível hierárquico, e de distribuir a tomada de decisão.

“Acho que melhora o trabalho para cada servidor, porque já é tanta demanda para cada um resolver todo dia, que se tudo a gente passasse pro pró-reitor, que já tem um “horror” de coisas pra resolver, seria complicado”. (P1B)

“Acho que é importante compreender essa hierarquia, para que nem você sobrecarregue um e nem que se perca o poder diretivo do outro, digamos assim”. (P2C)

Em geral, os servidores mencionaram a importância da hierarquia para que soubessem a quem se dirigir, para que as tarefas estivessem bem definidas e para que se conhecesse a quem compete cada atividade. Dessa maneira, a valorização dessa característica viabiliza a organização das tarefas.

Foi comum a ilustração da hierarquia como instâncias a cumprir ou “escada” a subir, de acordo com o nível de dificuldade ou complexidade da demanda tratada, por exemplo:

“Dentro da divisão, os servidores sempre recorrem à direção quando ocorre alguma situação que eles não conseguem resolver de imediato, eles procuram primeiro a gente (diretor) enquanto chefia. E quando a gente não tem essa resposta pronta, não tem a experiência anterior de saber como procede, a gente leva para a pró-reitoria”. (PIB)

“[...] a hierarquia é importante para organizar, para você saber a quem se dirigir, obedecendo aquela hierarquia, até chegar ao chefe superior”. (P3C1)

Pode-se notar a partir desses relatos que existem instâncias hierárquicas a cumprir e que elas são demandadas de acordo com a necessidade dos processos executados. Quanto maior o grau de dificuldade ou quanto mais tomada de decisão envolver o processo, mais alta a instância a ser consultada. E essa é uma consulta realizada por etapas, de baixo para cima, consultando os chefes imediatos primeiro e os superiores depois.

4.1.4 Autonomia

O bom uso da autonomia pelos agentes públicos poderia, de acordo com Bresser (2009), encabeçar mudanças socioculturais em direção ao foco no cidadão e a uma maior flexibilização dos serviços públicos. Versaremos neste tópico sobre a percepção retratada pelos entrevistados sobre a valorização e uso da autonomia, em suas práticas administrativas.

A ideia de autonomia está, dentre os relatos, relacionada à liberdade de tomar decisões, ao uso da discricionariedade e às limitações da estrutura burocrático-legal. De modo a aprimorar a visualização das principais respostas, elaborou-se o mapa de categorização a seguir:

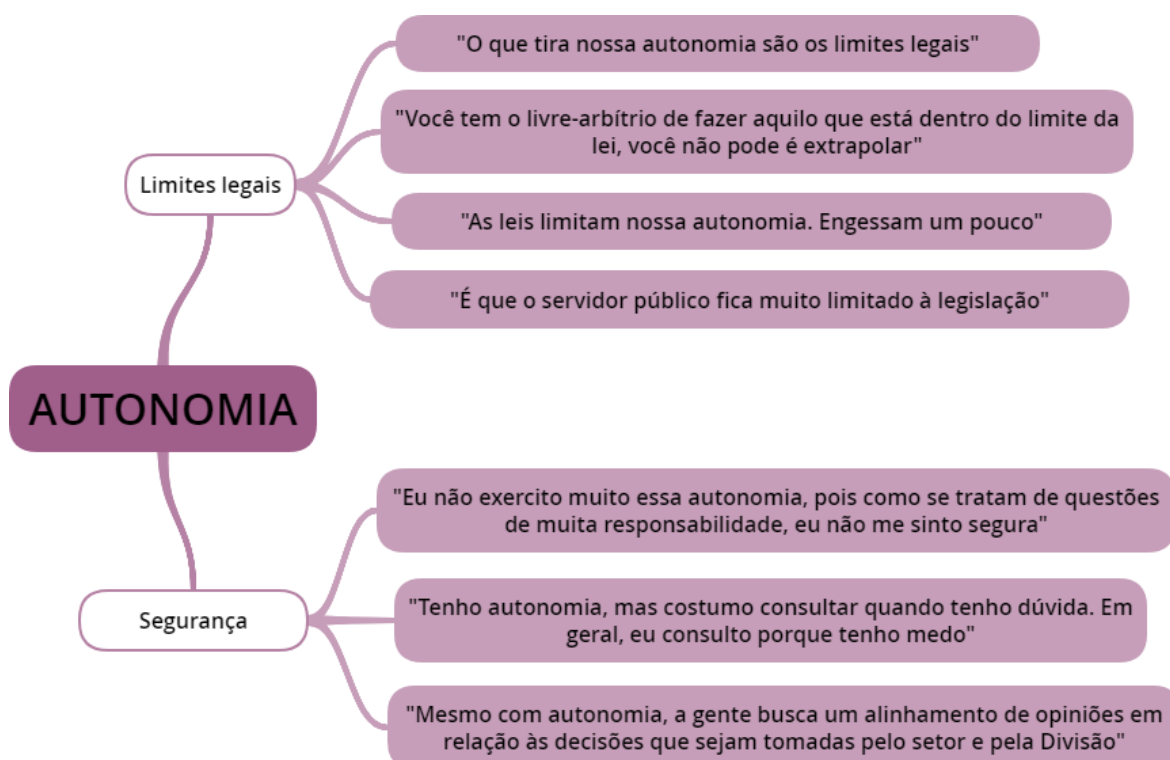


Figura 5 – Mapa de categorização dos relatos sobre autonomia.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

Podem-se perceber o estabelecimento de dois principais temas associados à autonomia, nos relatos: o primeiro diz respeito à limitação legal própria das organizações públicas, na qual as normas delimitam o seu poder de atuação; o segundo diz respeito à segurança (ou insegurança) de fazer uso da autonomia de que dispõem os servidores entrevistados. Na primeira categoria, os entrevistados relatam aquilo que delimita sua autonomia. Enquanto que, na segunda, eles retratam as implicações atreladas a utilizar a autonomia que lhes é conferida.

Quando questionados se consideram que têm autonomia para realizar suas atividades diárias, todos os entrevistados responderam afirmativamente, especialmente em relação às suas chefias. Ou seja, de forma semelhante ao que já foi destacado no subtópico da “hierarquia”, os servidores possuem, em sua percepção, boas relações hierárquicas e isso os confere a ideia de autonomia, visto que podem participar de decisões, fazer sugestões abertamente etc.

“A gestão central nos dá autonomia para tomar decisões internas”. (PIA)

“Sempre que tenho uma ideia e levo ao pró-reitor, eu recebo apoio”. (P3B1)

“Tenho autonomia por parte da minha chefia imediata”. (P2C)

Essa percepção, como pode-se verificar pelos trechos, é inerente a todos os níveis hierárquicos pesquisados (A, B e C), desde os pró-reitores até os servidores mais operacionais, que não ocupam função de chefia.

Apesar dessa percepção de autonomia interna, que diz respeito à autonomia conferida pelos chefes aos servidores da organização, os entrevistados destacam a legislação como fator limitador de sua autonomia. Além das falas já expressas no mapa de categorização, ressalta-se o trecho a seguir:

“É uma autonomia que, na condição de servidor, está sempre atrelada a fazer o que a lei estabelece”. (P3C2)

Por mais que a organização estudada, na percepção dos entrevistados, tenha uma cultura de liberdade de opiniões, gestão participativa, de hierarquia mais flexível e que os chefes confirmam aos seus subordinados autonomia para realizar suas atribuições, os próprios chefes, enquanto servidores públicos, somente detém a autonomia que lhes é conferida pela Lei. Não cabe aos chefes conferir ou delegar autonomia que extrapole os limites legais que vinculam as organizações públicas como um todo. Assim, a legislação é sobretudo o agente regulador da autonomia dos servidores públicos.

No entanto, apesar de alguns relatos classificarem a legislação como “engessadora” e referirem-se às questões burocráticas como “aprisionantes”, outros sujeitos consideram que a legislação é também aquilo que lhes dá liberdade de atuação (dentro do escopo legal estabelecido), e alguns acreditam ainda que a legislação confere mais autonomia do que é devido aos servidores. Vejamos:

“Todos nós temos (autonomia), talvez até livres demais! Porque acho que a legislação que rege o serviço público é muito maleável. Ela lhe dá muito livre-arbítrio de fazer o que lhe compete, dentro do que a lei manda”. (P2A)

“Os servidores às vezes têm uma autonomia além do que a responsabilidade deles comporta”. (P2C)

Neste primeiro relato, percebe-se que o servidor acredita que a Lei deixa ainda grande margem de uso da discricionariedade pelos servidores públicos. Ou seja, apesar da

existência do arcabouço legal enquanto regulador das ações públicas, os servidores dispõem de “livre-arbítrio”, de poder para escolher que caminhos seguir, desde que dentro do escopo legal.

O “livre-arbítrio” citado por P2A pode ser entendido como o poder discricionário, ou a discricionariedade, que é, na definição de Celso Bandeira de Mello: o poder que é conferido ao agente público, em face da forma ou maneira com que se regula determinada matéria, de interferência com seu juízo subjetivo pessoal quanto à forma de agir e de dar satisfação ao interesse público.

Essa discricionariedade e a responsabilidade são implicações da autonomia, visto que ter autonomia implica em ter a possibilidade de escolher caminhos e de tomar decisões, e isso exige responsabilidade do tomador de decisão. Quando é facultado ao agente público definir que caminho seguir, ele precisará responsabilizar-se pela ação tomada e, sempre que necessário, justificar a ação escolhida.

Nesse sentido, pode-se verificar no mapa de categorização e depreender dos relatos como um todo, que os servidores costumam ter receio de agir com a autonomia que lhes é conferida. Os sujeitos, principalmente, os entrevistados do nível mais operacional afirmam eximir-se de exercer sua autonomia.

Os servidores não se sentem seguros para tomar decisões “sozinhos”, preferem dividir a responsabilidade de suas decisões com os pares (o grupo), ou com os chefes, a quem se reportam em situações onde há liberdade de decisão. Essas situações costumam ocorrer quando existe margem discricionária, quando não há um procedimento estabelecido ou quando os servidores ficam em dúvida sobre o que podem ou não podem fazer.

Este pró-reitor, quando questionado sobre a possibilidade de flexibilizar procedimentos em busca de atender ao usuário, exemplifica:

“O operacional fica limitado ao que está no manual e não tem segurança se o que o usuário está pedindo pode ser considerado uma exceção. Por isso, ele recorre à direção daquela direção ou à pró-reitoria, porque eles têm a dúvida”. (P3A)

Percebe-se que, quando existem manuais de rotinas ou leis que estabelecem com clareza o que deve ser feito, os servidores atuam com mais conforto. Quando, por outro lado, os padrões legais não comportam a realidade do caso concreto ou quando a legislação permite

a discricionarieidade, os servidores sentem a necessidade de isentar-se das responsabilidades a ela atreladas.

A percepção geral é a de que os servidores não querem autonomia, alguns a têm (e a exercem) por condição do cargo que ocupam:

“[...] acho que o próprio cargo exige autonomia”. (P3B2)

No entanto, entre os servidores que não detêm de cargo de chefia e que podem “abrir mão” de sua autonomia, a opinião predominante é a de insegurança quanto ao seu uso.

“[...] estou sempre voltando pra chefia e perguntando se é assim ou se devo fazer isso. Sempre recorro à chefia pra me sentir mais segura e pra dividir a responsabilidade”. (P2C)

“Em geral, eu consulto (a chefia), porque tenho medo. Principalmente nas situações que fogem do padrão”. (P3C1)

Os próprios servidores duvidam de suas capacidades de decisão, ou compreendem que não lhes cabe decidir, e buscam validação de suas escolhas nos manuais de procedimento, nas leis e normativas. Quando não regulamentadas por escrito, as decisões precisam ser “confirmadas” pelo grupo ou pelo chefe, de modo que o servidor tomador de decisão tenha respaldo em algo ou em alguém, se chamado a “prestar contas”.

4.1.5 Inovação

Outra característica de tendência ao modelo gerencial é a da inovação, que direcionaria os serviços públicos para focar nos resultados, melhorar a execução de suas atividades e melhorar o atendimento ao interesse público, constantemente. Vejamos neste subtópico o que foi relatado pelos servidores sobre o tema.

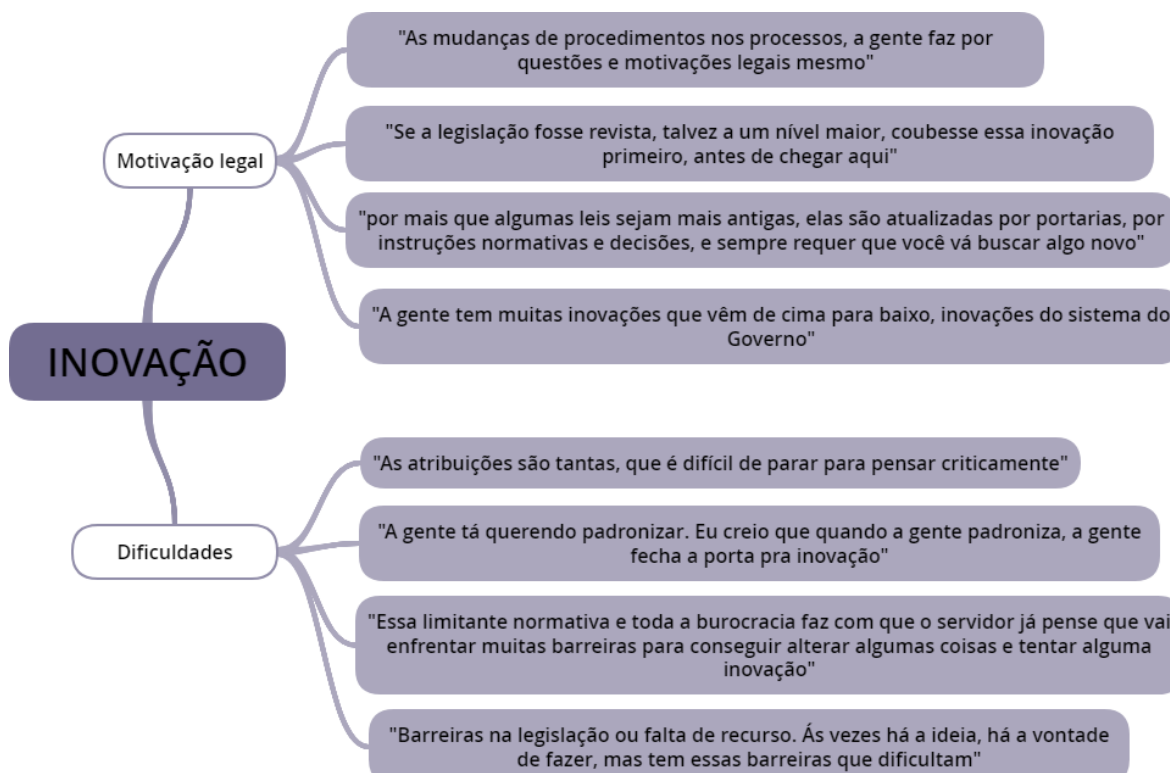


Figura 6 – Mapa de categorização dos relatos sobre inovação.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

As respostas dos sujeitos foram ilustradas no mapa de categorização em duas principais vertentes: a da motivação legal, e a das dificuldades relatadas.

Primeiramente, uma preocupação dos entrevistados é a de esclarecer que, no contexto burocrático, a depender do nível de vinculação legal das atribuições realizadas, a inovação precisa vir de “cima para baixo”. Dificilmente, na opinião dos entrevistados, uma iniciativa interna de inovação vai provocar resultados significativos, se não tiver um respaldo ou motivação legal que a legitime.

“É um grande desafio, porque o serviço público é muito burocrático”. (P3B1)

Na vertente da “motivação legal”, no mapa de categorização, pode-se perceber que os servidores consideram que a inovação e a alteração de processos, em seus setores, é decorrente de alterações na legislação vigente. Ou que o caminho possível para a inovação é “se for revista na legislação primeiro” para que chegue às organizações e possa ser aplicada.

A percepção é que a inovação, no ambiente burocrático, está limitada pelo que determinam as leis e normativas, precisando de legitimação no escopo legal para serem implementadas em suas atividades. Caso contrário, a inovação de iniciativa própria dos setores fica restrita à sua forma de atendimento ou relacionamento com o usuário, como relata P3A:

“Na divisão B2, na parte dos pagamentos e dos processos burocráticos, é bem mais difícil de inovar. Quanto mais burocrático e engessado, mais difícil a inovação. A gente pode tentar criar inovações por meio da gestão em si, no modo de tratar com o usuário. Ideias, se a gente sentar, pode criar muitas nesse relacionamento. Mas nos procedimentos em si, tem um engessamento”.

O sujeito que chefia a divisão B2, à qual se reportou P3A, corrobora e confirma essa percepção:

“A gente tem muitas inovações que vêm de cima para baixo. Inovações do sistema do governo, muitas inovações de procedimentos. Mas a nível interno, acredito que não. Principalmente porque a gente é muito ligado à legislação, a gente não tem muito espaço para inovar”. (P3B2)

O mesmo pode ser observado em uma Divisão da pró-reitoria “P1”, a seguir:

“Surgiu uma orientação normativa ou um acórdão do TCU, a gente coloca nas nossas atividades, mas o processo principal da unidade, já segue uma sequência programada”. (P1B)

Ou seja, caso a inovação seja determinada pelo sistema de normas, ela terá validade e será aplicada nos setores. Caso a iniciativa de inovação seja interna, ela ficará restrita ao modo de atendimento aos usuários, possivelmente sem grandes resultados no que diz respeito à mudança e melhorias, visto que encontrará barreiras legais.

Um dos sujeitos esclarece, entretanto, que enxerga melhorias nos processos de seu setor:

“Eu consigo ver que a gente melhorou muito os nossos processos. Mudamos muitas coisas nos processos que eram feitas antes porque ‘sempre foi assim’”. (PIC)

Também quando perguntado sobre inovação, este outro sujeito respondeu:

“A gente vê que poderia melhorar os processos”. (PIA)

Percebe-se o direcionamento das respostas sobre inovação em relação aos processos executados, ideias como: *“a gente muda para melhorar os processos”* ou *“acredito que caiba mais eficiência”* são destacadas. Outro sujeito relata, sobre a forma de execução dos processos:

“A gente consegue inovar nos procedimentos”. (P3C2)

Isto é, ainda que os processos em si sejam dificilmente alterados, este servidor enxerga possibilidade de alterar o modo de fazer os processos de sua incumbência.

Essa forte associação da inovação com os processos e procedimentos, que foi frequente na resposta dos entrevistados; e a pouca ou nenhuma menção aos resultados e fins desses processos e das práticas administrativas como um todo, pode ser reveladora do apego dos servidores à execução dos processos e procedimentos com enfoque muito mais no cumprimento das normas do que no atendimento de seus fins. Reflexões desta natureza serão retomadas em tópico futuro deste trabalho.

Quanto às barreiras enfrentadas para a promoção da inovação, um entrevistado relata:

“Acho que tem espaço (para inovar), mas pela cultura de ‘serviço público’, que a coisa é burocrática e sem inovação, acho que faz com que as pessoas já entrem no serviço público com essa dificuldade”. (P2C)

Além da dificuldade enfrentada diante do contexto burocrático no qual estão inseridas as organizações públicas, ressalta-se o que este sujeito denomina de “cultura do serviço público”. A expressão pode ser entendida de diversas maneiras e está associada ao pré-conceito generalizado sobre as mazelas do serviço público: uma cultura engessada burocraticamente, resistente às mudanças, composta por servidores acomodados etc. A “cultura do serviço público” aqui mencionada, pode interferir no comportamento dos servidores públicos que entram nas organizações com este conceito prévio.

Outras dificuldades enfrentadas perpassam a limitação de recursos, visto que, quando existe margem legal para promover ações inovadoras, nos setores de legislação mais flexível, os servidores ainda enfrentarão a restrição orçamentária na implantação de novas práticas.

4.1.6 Flexibilização

Neste subtópico, será abordada a percepção dos servidores sobre o que denominamos de “flexibilização”. Isto é, tentaremos identificar o que pensam os entrevistados sobre situações em que é possível realizar ajustes nos procedimentos ou nos processos, em busca de melhor atender aos usuários dos serviços públicos por eles realizados. A flexibilização aqui denominada é, portanto, essa possibilidade de, dentro do escopo legal, ajustar procedimentos e melhorar processos em busca de um melhor resultado para o usuário.

No mapa de categorização seguinte, classificamos algumas respostas em três grupos, de acordo com as nuances identificadas nos relatos. As respostas relacionaram-se, em sua maioria, com a restrição legal a que estão submetidas as ações públicas, com a resistência em flexibilizar e/ou com as situações em que, na opinião dos entrevistados, a flexibilização é possível e razoável.



Figura 7 – Mapa de categorização dos relatos sobre flexibilização.

Fonte: Análise dos dados de entrevista semiestruturada. Elaborado pela autora.

Chamam a atenção diversos temas que se repetem nas respostas dos entrevistados, sobre todas as características até então observadas. O contexto legal foi mencionado por todos os sujeitos e relacionou-se com todas as características até aqui estudadas, cada uma à sua maneira.

Desse modo, entende-se que o contexto das organizações públicas está permeado de vinculações, permissões ou restrições advindas da legislação vigente, que não pode ser dissociada da execução das atividades cotidianas dos servidores públicos.

Sobre a característica da flexibilização, os servidores tiveram o ímpeto inicial de reconhecer ou ressaltar que somente poderiam flexibilizar processos ou ajustar procedimentos dentro do escopo legal permitido, se existisse essa margem. Ou seja, primeiramente, antes mesmo de responder se costumavam proceder com uma certa flexibilização ou maleabilidade, os servidores esclarecem que a flexibilização jamais pode ser feita à revelia da legislação ou de modo que os exponha a situações de risco e responsabilização.

Superado esse esclarecimento inicial, os sujeitos ainda expõem outros motivos de resistência à flexibilização de processos. Esses motivos estão relacionados ao apego aos procedimentos, à formalidade preestabelecida dos processos, à possível perda de controle quando da flexibilização e ao uso da discricionariedade para definir quando flexibilizar. Em geral, os sujeitos declaram agir com bastante cautela em caso de flexibilização ou ajuste dos processos.

A ideia de flexibilizar processos implica em, por exemplo, enxergar de forma mais ampla as noções de impessoalidade e tratar com menos apego a padronização, que são características bastante valorizadas pelos servidores, como abordado nos tópicos anteriores. Isso resulta em uma resistência considerável da maioria dos entrevistados em relação à flexibilização.

No entanto, esse não é um fato surpreendente. Afinal, na mesma entrevista, os sujeitos afirmaram com quase unanimidade, que eram a favor da aplicação da impessoalidade, dada a sua importância, e que primavam pela execução de suas práticas de maneira padronizada, de modo a garantir isonomia, segurança e controle, em geral.

Adentramos, então, numa contradição interna entre primar por características mais formalizadoras (como impessoalidade, padronização e hierarquia) e identificar situações em que é preciso atenuar o formalismo e flexibilizar os padrões em direção a atender ao principal objetivo de suas atividades: o bem-estar do cidadão/usuário.

Se, por um lado, os servidores enxergam que para melhor atender o usuário eles precisam flexibilizar os procedimentos, por outro, eles não se sentem confortáveis em desviar dos padrões preestabelecidos. Alguns chegam a expressamente admitir que, colocando-se na posição do usuário, o preferível é ajustar, dentro do possível, o procedimento para um melhor atendimento, mas que na condição de servidor, o mais confortável e seguro é agir de acordo com o que está estabelecido no padrão e esse é o caminho que preferem percorrer. Vejamos:

“Eu acho que é ótimo conseguir flexibilizar para dar mais celeridade, para ter um atendimento mais eficaz. Eu, como usuária, preferiria ser atendida por um servidor que tivesse esse pensamento, que tentasse tornar o procedimento mais rápido, mais flexível, eficaz e eficiente para mim enquanto usuária, seria bem melhor. Mas vendo com o meu perfil de servidor, eu teria mais dificuldade de flexibilizar algo”. (P2C)

“Algumas coisas a gente flexibiliza e acha bom, porque vê que o resultado é favorável ao requisitante. Só que pra gente, a gente prefere seguir tudo na sequência certinha mesmo. Porque o correto, pelo procedimento, seria isso”. (P1B)

Ressalte-se que a flexibilização é entendida como o oposto da padronização, ou como um desvio do “correto”, que é o padrão. Ou seja, flexibilizar e ajustar procedimentos implicaria em sair da “sequência certinha” a que estão habituados os servidores.

P2C, em outra parte de seu relato, declara:

“Eu acabo seguindo o procedimento padrão que eu já faço no dia a dia. Porque se já é feito daquela forma e foi o meu chefe imediato ou superior que ensinou daquele jeito, eu teria que sentar com eles e ver se pode mudar e fazer de outra forma”. (P2C)

Ora, se existe um procedimento padrão estabelecido, ensinado pelos meus superiores hierárquicos, para atender a uma demanda padrão, por que eu desviaria deste procedimento para atender a um usuário que não se encaixa no padrão? A concepção de P2C é a de que

isso somente pode ser feito com a autorização expressa do chefe, a quem caberá decidir e responsabilizar-se por “sair do padrão”.

No mesmo viés de apego ao padrão, ao identificar uma motivação para flexibilizar ou ajustar um procedimento, alguns servidores entendem que essa flexibilização deve virar o novo padrão, já que ela somente deve ocorrer se for em benefício de vários usuários ou de todos ao mesmo tempo.

Isto é, flexibilizar um processo ou procedimento para um usuário cuja necessidade não é atendida pelo padrão não é interessante. O que se deve fazer é perceber, a partir da necessidade daquele usuário, a necessidade coletiva que ali existe e alterar por completo o procedimento, criando um novo padrão. De modo que o usuário será atendido pelo novo padrão e não terá o procedimento flexibilizado para atender às demandas dele. Assim, a flexibilização é, na verdade, a mudança do procedimento padrão para todos, é a criação de um outro procedimento padronizado! A flexibilização feita para atender a um usuário, especificamente, é vista com maus olhos ou com “melindre”, como citou um dos sujeitos.

Quanto às motivações para flexibilizar procedimentos em direção ao melhor atendimento do usuário, os servidores citaram situações e exemplos relacionados ao cumprimento de prazos, à necessidade de atendimento mais urgente ou até ao nível de cobrança dos usuários.

Os relatos demonstram que os servidores se sentem impelidos a flexibilizar prazos de atendimento, a depender da necessidade do usuário, especialmente se o cumprimento estrito do prazo ou do procedimento completo acarretar na perda completa do benefício requerido. Isto é, os servidores somente flexibilizam os processos nas situações em que o objetivo final do processo estará, de fato, comprometido. Nesses casos, é cultural e moralmente permitido, entre os servidores, ajustar as etapas dos processos, pular uma ou outra verificação interna, em busca de celeridade ou de evitar que a finalidade do processo como um todo seja preterida.

Entretanto, flexibilizar procedimentos e decidir sobre quando se pode flexibilizar, já que não há uma regra escrita a respeito, tem alguns riscos associados, na opinião de alguns dos entrevistados. Por exemplo:

“Quando você busca agilidade, menos impessoalidade, você acaba caindo nesse conflito com a legislação e até com a sua ética. Por que que eu atendi o fulano e não atendi o beltrano em outro momento?” (PIC)

“Pular etapas de um processo pode pular também uma conferência e acabar prejudicando o processo que a gente queria agilizar”. (PIA)

A ideia de flexibilizar implica em conferir autonomia para os servidores públicos e dar-lhes confiança para agir permeados de certa subjetividade decisória, dentro do escopo legal. No entanto, como discutimos anteriormente sobre a autonomia, os servidores entrevistados têm receio em exercitá-la.

Não seria diferente, portanto, com a flexibilização em relação aos processos e procedimentos, que carece de decisões sobre o que fazer e como fazer, e resulta em justificar suas ações perante os usuários, perante os demais servidores e perante os órgãos de controle, que, em geral, cobram a execução dos procedimentos e não necessariamente o benefício dos seus resultados para os cidadãos.

4.2 Entre o cumprimento de normas e o foco no cidadão

No presente tópico, busca-se analisar, a partir das práticas administrativas valorizadas pelos servidores entrevistados, se o apego a uma ou outra característica direciona suas ações para o cumprimento de normas ou para o foco nas necessidades de seus usuários. Ou seja, diante da percepção dos servidores sobre características de suas práticas administrativas no que diz respeito à impessoalidade, padronização, hierarquia, autonomia, inovação e flexibilização, pretende-se discutir o direcionamento de suas ações e observar sua proximidade ou afastamento em relação ao cumprimento de normas e ao foco no usuário.

Acredita-se, em face do exposto até aqui, que o fato de o servidor (e/ou o grupo do qual faz parte) valorizar ou reprimir certas práticas administrativas os faz agir consonante com suas crenças e percepções, direcionando por meio de sua cultura as ações da organização pública. Ora, se o servidor acredita que é necessário agir com impessoalidade e considera importante preservar esta característica em suas práticas, conseqüentemente, as suas ações

tenderão a ser impessoais. Assim como, se considera importante a padronização dos serviços, o servidor prioriza atuar de maneira padronizada, e de forma análoga aconteceria com todas as outras características. Ademais, se a prática do servidor é legitimada pelas crenças e percepções do grupo, mais forte ainda será essa tendência em direção às práticas que corroborem com as características valorizadas pelo indivíduo e pelo coletivo.

Sobre o panorama dicotômico entre o “cumprimento de normas” e o “foco no cidadão”, cabe elucidar que estes não são elementos completamente desvinculados um do outro e que não são mutuamente excludentes. Melhor dizendo, não se pretende afirmar neste trabalho que o “cumprimento de normas” elimina o “foco no cidadão” e nem que o “foco no cidadão” implica em descumprir as normas.

No entanto, propõe-se pensar metaforicamente nestes dois conceitos como dois extremos de uma linha, de modo que quanto mais se valorize um e mais próximo dele se esteja, menos apego confere-se ao outro ponto e, possivelmente, mais dele se distancie o sujeito/servidor e suas ações.

Se fizermos, sob o mesmo prisma, um paralelo entre os modelos burocrático e gerencial, percebe-se que o excessivo apego aos processos e procedimentos, característica fundamental da burocracia, acaba por distanciar as ações públicas do foco no cidadão (e nos resultados) proposto pelo gerencialismo.

Nesse viés ilustrativo, embora saibamos que burocracia e gerencialismo sejam duas “pontas” de uma mesma linha e coexistam em nossas organizações públicas, quanto mais apego a um modelo e mais valorização de algumas de suas características, mais distanciamento do outro. Diante disso, propõe-se analisar o direcionamento das ações públicas a partir da percepção dos servidores e da valorização das características de suas práticas.

Para analisar o direcionamento ao cumprimento das normas, observa-se predominantemente o apego dos servidores à impessoalidade, padronização e hierarquia. Já para discutir o direcionamento em relação ao foco no cidadão, serão observadas as percepções sobre autonomia, inovação e flexibilização.

Sobre o contexto das organizações públicas e a tendência das ações do Estado como um todo, Silva (1994) afirma que somos gradativamente levados a enfatizar tanto o atendimento das necessidades de regulação quanto a prestação dos serviços aos seus

clientes/cidadãos, por meio de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa.

Pode-se perceber, nessa visão um tanto otimista de Silva, que a tendência do Estado é (ou deveria ser) a de atuar dentro dessa “balança” em que se pesa a legislação e o cumprimento de normas tanto quanto a boa prestação de serviços aos usuários. O resultado disso seria uma máquina administrativa mais ágil, inovadora e autônoma.

Todavia, numa percepção a partir da observação da organização pública estudada e de seus servidores, pode-se afirmar que dificilmente são pesados igualmente na balança esses dois pontos. Bem como não foi possível enxergar incentivos em direção à flexibilização da gestão pública. Pelo contrário, foram citadas algumas formas de cobrança procedimental e regulatória pelos órgãos de controle e pelos Ministérios ao qual está vinculada a Universidade. Isto é, os incentivos parecem promover muito mais a procedimentalização e o aumento do controle, do que incentivar a flexibilização das ações públicas, como menciona Silva (1994).

Elucida-se, do exposto, que na prática e no contexto das organizações, é difícil equilibrar a normativa e o atendimento aos cidadãos de forma que um esteja em consonância com o outro, sem que os dois se desequilibrem, e ainda atuando de acordo com o que cobram as autoridades externas e internas.

Teoricamente, visto que estamos imersos em um contexto de modelo de gestão considerado pós-burocrático e após a Reforma Gerencial de 1995, as organizações públicas deveriam estar em um caminho gradativo em direção a mais autonomia, eficiência e inovação administrativas. Apesar disso, Carbone (1995) assevera, sob outra perspectiva, que a norma burocrática enrijece qualquer tentativa de reformulação; e que, em última instância, essa rigidez burocrática é capaz de produzir desajustes, fontes de conflitos potenciais entre o público e o funcionário, visto que os objetivos formais se tornam dogmas imutáveis.

Sobre a nova administração pública e os modelos pós-burocráticos, Kliksberg (1994) afirma que a administração pública procura identificar o cidadão, prestar-lhe contas e, em resumo, ajustar-se às suas reais necessidades. Para tanto, as estratégias utilizadas são a da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação. Além disso, esse processo

carece de uma mudança estratégica de gerência, na qual sejam enfatizadas a descentralização e a delegação de autoridade. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Diante das falas destes autores, duas questões interessantes podem ser destacadas: a primeira é que a burocracia tende a enrijecer e dificultar as mudanças almejadas na administração pública e a colocar os servidores em situações de contradição e conflito; e a segunda revela que a evolução das organizações deve ser conseguida por meio da descentralização, da autonomia, da inovação e da confiança nos servidores públicos, que deverão preocupar-se em atender as reais necessidades dos cidadãos.

Trazendo estas reflexões para o que foi observado na Universidade estudada, ressalta-se que parece ocorrer tamanha pressão da estrutura burocrática e normativa, que os servidores se sentem impelidos a cumprir as normas a qualquer custo, sob pena de, caso contrário, ficarem expostos a punições e incorrerem em situações de responsabilização.

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

Foi possível observar, como relatado no tópico anterior, que os sujeitos entrevistados valorizam fortemente a impessoalidade e a padronização. Também foi observado o apego à hierarquia enquanto estabelecadora da divisão de tarefas e responsabilidades e como ferramenta de manutenção do controle.

Os servidores acreditam que a impessoalidade e a padronização atuam na consecução de um atendimento isonômico, de modo que os procedimentos e tarefas sejam realizados igualmente por qualquer servidor e para qualquer usuário, desprendidos de questões pessoais de qualquer natureza. Denota-se dos relatos que, ao colocar em segundo plano uma dessas características, abre-se margem para o servidor tomar decisões e isso pode pôr em xeque sua idoneidade.

As características de viés mais gerencial: autonomia, inovação e flexibilização, são tratadas com mais cautela pelos servidores entrevistados, que parecem ter receio de utilizar-se de sua autonomia e de seu poder discricionário, mesmo que a intenção desse uso esteja

direcionada ao foco no usuário e que esteja desvinculada de questões pessoais de favorecimento e de corrupção.

Quando a característica observada foi a da flexibilização, os servidores demonstraram receio de julgar quando era necessário e/ou “correto” flexibilizar um procedimento em busca de melhor atender ao usuário. De forma semelhante, Saraiva (2002) observou em seu estudo que a flexibilidade (ou flexibilização) tem caráter essencialmente subjetivo e que, por essa razão, os servidores preferem ater-se ao que está disposto nos manuais de organização internos ou nos procedimentos de rotina.

Retomando os relatos dos sujeitos sobre flexibilizar procedimentos, um dos servidores (do operacional) relata a experiência que teve quando ocupou uma posição de chefia:

“Quando você está no papel de quem decide, você acaba indo pro “legal” e cumprindo independente de qualquer coisa. Porque quem está como gestor, é mais difícil colocar o pescoço à prova”. (P1C)

Esta afirmação foi dada em resposta à tendência de flexibilizar ou não um procedimento para melhor atender ao usuário e, a partir dela, pode-se fazer algumas observações. Uma delas é a percepção de que os ocupantes de cargos de chefia tendem a ir para o “legal” e cumprir os procedimentos independentemente de qualquer coisa, a qualquer custo. Também se evidencia a necessidade que os servidores têm, especialmente os ocupantes de cargos de chefia, de cumprir à risca os normativos, de modo a estarem respaldados pela legislação e evitarem as situações que coloquem seus “pescoços à prova”.

“[...] quando eu trabalhava em outro setor, eu responderia que atender o usuário é a prioridade. Talvez eu ainda pense por esse lado. Mas depois que cheguei nesse setor, principalmente na direção da divisão, diante de “n” situações que a gente se deparou, acho que hoje sou mais tendenciosa a cumprir normas, porque não concordo com tratamentos desiguais. Acho que as normas existem e não estão ali para prejudicar o servidor. Elas estão ali para garantir direitos e também exigir deveres. Acho que hoje eu pendo mais para o cumprimento das normas”. (P3B2)

Confirmando a percepção do sujeito P1C, de outra pró-reitoria, o sujeito P3B2, que ocupa uma direção de divisão, se percebe bem mais tendencioso a cumprir as normas estritamente. Embora seu pensamento individual seja o de que atender ao usuário é a prioridade, a sua condição de chefe e as situações com as quais se depara nas práticas

administrativas, implicam na adoção desta postura mais “cumpridora de normas” e direcionam suas ações nesse sentido.

Para aprofundar a análise do direcionamento das ações dos servidores, destacam-se os relatos dos sujeitos em relação às necessidades de mudança que enxergavam em seus respectivos setores. Os sujeitos foram indagados sobre a efetividade das ações desempenhadas em seus setores e se elas careciam de mudanças. A partir de suas respostas, a pesquisadora buscou explorar que tipo de mudanças eram essas, se tinham viés mais voltado ao cumprimento das normas e dos procedimentos ou se os ajustes e mudanças almejados visavam a melhor atender os usuários.

“[...] quando você melhora o procedimento do setor, você acaba conseguindo atingir o objetivo mais rápido, acaba sendo em cadeia isso”. (PIC)

Este sujeito acredita que, para melhor atender aos usuários e conseguir melhores resultados, é preciso melhorar os procedimentos e os processos. Assim, adequar os procedimentos desencadearia na consecução mais rápida dos objetivos.

“A gente tem que seguir a padronização para conseguir fazer o que determina a lei, tem que haver um conjunto de processos para a gente conseguir prestar o serviço da melhor forma ao solicitante. O fundamental é atender as normas e isso, se feito de forma padronizada, consegue atender ao usuário da melhor forma possível”. (PIB)

Neste outro relato, também temos a padronização ou procedimentalização como a forma de melhor atender ao usuário. A ideia é a de que melhorar os procedimentos, melhora o resultado final e o atendimento ao usuário.

Sob outra perspectiva quanto às mudanças necessárias em seu setor, temos o relato seguinte, que fala em “desburocratizar” para melhor atender:

“[...] simplificar um pouco mais para que todos consigam entender como funciona qual procedimento, quais são as etapas. Acho que é muito nesse sentido da desburocratização, agilidade e qualidade no atendimento, essas seriam as intenções finais”. (P3B2)

Essa “desburocratização” mencionada pelo sujeito parece relacionada à necessidade de estabelecer procedimento e tratar processos com mais transparência e agilidade, de modo que usuários e servidores saibam as etapas a serem cumpridas e, de algum modo, tentem aprimorá-las quanto à sua eficiência.

Em geral, as respostas dos sujeitos às necessidades de mudança em seus setores de trabalho foram bastante autorreferidas, preocupavam-se bastante em otimizar as suas rotinas de trabalho, para que a consequência dessa melhoria interna fosse a melhoria no atendimento ao usuário. Não foi percebido o caminho contrário, no qual os servidores partissem da necessidade de melhorar os serviços para os usuários e, a partir da constatação das necessidades deles, aprimorassem suas rotinas de trabalho para atender àquelas demandas constatadas.

Observa-se, no entanto, que existe a intenção dos sujeitos de preocupar-se com os usuários de seus serviços e com a forma que suas necessidades são atendidas. Porém, os anseios por mudanças que os sujeitos relatam, em sua maioria, retratam um direcionamento das ações voltado para a melhoria interna, que garanta mais segurança, formalidade, eficiência e controle para os servidores e seus setores e que, no fim das contas, beneficiarão os usuários, mas de modo que beneficiar os usuários não é o elemento motivador das mudanças.

Nesse viés, os relatos dos entrevistados assemelham-se às situações em que se desloca o foco nos processos do meio para o fim, nas quais a padronização dos processos e o cumprimento das normas se torna mais importante que o objetivo final, por vezes negligenciando as necessidades dos usuários/cidadãos. Ressaltando, assim, a característica autorreferida de uma administração burocrática.

Outra parte dos relatos, analisados a partir de agora, trata de diretamente provocar os servidores/sujeitos em relação ao que “pesa” mais em suas práticas diárias, ao que eles consideram mais importante: o cumprimento das normas e dos procedimentos ou o atendimento às necessidades dos usuários.

“Às vezes a gente tem a intenção de atender à necessidade do usuário, a gente analisa a legislação e vê que não é ilegal, que é possível fazer, mas a limitação técnica e operacional entra aí. É um engessamento do serviço público que também atrapalha, que também precisa ser sopesado”. (P3A)

“O que pesa mais para nós, de fato, é cumprir a norma. Porque a gente, na condição de servidor público, tem regras e leis para respeitar, então a gente sempre busca esse caminho”. (P3C2)

“Eu acho que o atendimento ao cliente/usuário deve ser dentro de um padrão legal,

baseado na legislação, mas usando do bom-senso de que tem que se fazer aquilo atender da melhor maneira, sem fugir do padrão que a Lei recomenda”. (P2A)

“Acho que precisa ser feita uma ponderação para aliar as duas coisas. Mas se colocássemos numa balança, a questão da legalidade e do cumprimento das normas é mais importante. Até porque a gente como servidor público está limitado a fazer o que a lei diz, a gente não tem muita discricionariedade. Eu penderia mais para a legalidade do que pro atendimento eficaz. Claro que fazendo sempre as duas coisas o máximo possível”. (P2C)

“É o certo fazer o que está escrito. Se é burocrático, eu não posso fazer nada”. (P3C1)

Apreende-se, do exposto até aqui, que as ações dos servidores se direcionam ao cumprimento de normas e procedimentos, principalmente. A necessidade de cumprir as leis estritamente e a segurança advinda do seguimento dos padrões escritos condicionam os setores a agir direcionados ao formalismo, independentemente do resultado conseguido ao final dos processos. Embora exista a consciência de necessidade de mudança, ou o incômodo com o excesso de burocracia relatado por alguns sujeitos, o formalismo burocrático ainda é o principal guia das ações dos servidores entrevistados. Sobre essa relação com os modelos de gestão, discute-se no tópico seguinte.

4.3 Cultura Organizacional e os modelos de gestão

Inicialmente, deve-se retomar a ideia de que a cultura organizacional é um conjunto partilhado de valores e crenças, que são legitimadas ou reprimidas por um grupo e que o conferem uma coesão particular, contribuindo para o direcionamento de suas ações. Diante deste conceito, pode-se perceber que existe uma consonância geral entre os sujeitos entrevistados que, embora discordem entre si sobre um ou outro ponto, demonstram uma tendência coesa em relação às suas práticas.

Desse modo, percebem-se fatores que reforçam a cultura da organização estudada e que interferem em suas características. Um fator a mencionar é o modo que os servidores aprendem a executar suas atividades diárias, que ainda é, em quase todos os setores entrevistados, pelo método de “espelhar” um servidor mais antigo. Isto é, o servidor recém-

chegado no setor acompanha as atividades do servidor mais antigo, que o demonstrará como as coisas devem ser feitas. Os servidores mais experientes ensinam aos mais novos como deverão proceder, repassando suas experiências e ensinando o modo correto de agir.

“[...] como eu disse, para passar as atividades para um novo servidor que chega no setor, a gente acaba passando experiências e pode ser que a minha experiência seja diferente da do meu colega”. (P1C)

“Quando eu cheguei, não tinha nenhum manual, então a gente perguntava as coisas à chefia ou ao servidor mais antigo. Um passava pro outro”. (P1B)

“Quando eu cheguei, essa transferência de informações e de conhecimento acontecia tacitamente, de servidor para servidor. Hoje, a gente já tem coisas em papel, virou conhecimento explícito, e a partir dos documentos escritos o servidor vai aprendendo, essa transferência acontece de forma gradativa”.

Quando perguntado sobre seus colegas de trabalho, quanto a como o setor procede em relação ao atendimento de usuários, um sujeito responde:

“[...] eu já aprendi com os meus pares que deve ser assim. Acredito que é um padrão, que passa de um pro outro”. (P3C1)

Vê-se que este sujeito acredita que os seus pares de trabalho procedem da mesma forma que ele procederá, na realização de suas atividades, já que foram eles mesmos que ensinaram uns para os outros como proceder. Essa transferência de conhecimentos que passa de um para o outro acontece de modo que as experiências e práticas também são repassadas como “certas” ou “erradas”. De maneira que os servidores novos entendam o que podem e o que não podem fazer.

Nesse sentido, como dito anteriormente neste trabalho, percebem-se as normas por meio das quais os servidores seguem o comportamento esperado, aceito ou apoiado pelo grupo. Não obstante sua sutileza, os padrões de conduta, especialmente os não-escritos permeiam o estilo das relações intra-organizacionais, recompensando e incentivando, ou punindo e colocando no ostracismo aqueles que os violam (FREITAS, 1991; SANTOS, 1994).

Uma característica da cultura brasileira que pôde ser observada por meio dos relatos dos servidores como imbuída em suas práticas foi a do personalismo (CHU; WOOD JR., 2008). Ainda que de maneira tímida, alguns relatos deixaram “escapar” que as relações

peçoais podem interferir na maneira que as práticas administrativas são executadas, especialmente no atendimento aos usuários. As situações relatadas assemelham-se ao dito popular destacado anteriormente, que diz: “para os amigos tudo, para os inimigos nada, para os indiferentes a lei”. Vejamos:

“[...] a gente não trata um servidor com a mesma “burocracia” (entenda-se cumprimento de procedimentos) do que um usuário “comum”. Um usuário externo que solicite cópia do documento tal, o procedimento é ir solicitar ao SIC (serviço de informação ao cidadão), fazer a formalização e você vai ter a solicitação atendida. Só que muitas vezes um servidor, colega de trabalho vem (com a mesma solicitação) e a gente simplesmente disponibiliza praele. (PIC)

O caso explicitado no relato de PIC demonstra que quando há relações pessoais envolvidas numa situação de atendimento, algumas formalidades são dispensadas – “para os amigos tudo”.

Em outras unidades, [...] a depender de quem atenda, o resultado vai ser bem diferente. Pode até ter resultados totalmente distintos, de com um você conseguir atingir um resultado e com outro, não conseguir. Às vezes é até uma questão de amizade, quando você tem amizade com um servidor, o atendimento é diferente e talvez o resultado também. Provavelmente seria um atendimento mais célere. [...] pelas relações”. (P2C)

“Dependendo da necessidade do usuário ou da forma como ele nos aborda – isso também conta muito, porque tem usuário que chega de uma forma muito autoritária (e para esse a gente segue a norma, não para prejudicar, mas a gente deixa de ajustar), dependendo disso a gente ajusta ou não. Mas a gente busca ajustar o procedimento para ajudar e atender às necessidades deles (usuários)”. (P3C2)

Neste outro relato, o servidor revela que um usuário que tenha conduta autoritária não terá demandas ajustadas em seu benefício, de modo que não será prejudicado, mas que também nada será feito em seu favor, somente o “básico” estabelecido pelo procedimento padrão – “para os inimigos nada, para os indiferentes a Lei”.

Noutro pórtico, abordando outro traço da cultura brasileira explorado por Chu e Wood Jr. (2008), deve-se ressaltar que o formalismo foi fortemente percebido nas falas dos servidores entrevistados. Dentre os sujeitos, pôde-se facilmente perceber a necessidade que os servidores têm de formalizar, de criar caminhos escritos a seguir por meio de manuais

de rotinas, de restringir as decisões ao que determinam as normas e segui-las estritamente, em busca de sentirem-se seguros.

O traço do formalismo é, exatamente, como preconizam Chu e Wood Jr. (2008) esse conjunto de comportamentos que buscam reduzir riscos, ambiguidades e incertezas, por um lado, mas que por outro, procuram aumentar a previsibilidade e o controle sobre as ações e os comportamentos humanos. Diante disso, criam-se grande quantidade de regras, normas e procedimentos em busca de segurança.

Essa característica da formalidade está refletida, neste estudo, no enorme apego dos sujeitos à impessoalidade, à padronização, ao controle e ao estrito cumprimento das normas e procedimentos, que foi discutido nos tópicos anteriores.

Parece existir uma desconfiança generalizada, na sociedade e nas próprias organizações públicas, quanto às ações dos servidores públicos e do serviço público, em geral. A ideia de “prestar contas” à sociedade implica em ser vigilante quanto à idoneidade e legitimidade das práticas realizadas pelos servidores públicos. E essa “vigilância” constante acontece imbuída de desconfiança dos servidores consigo mesmos, dos chefes com os subordinados, de um setor com outro, dos usuários com os servidores e dos órgãos de controle com as organizações públicas.

Percebe-se que, considerando que o servidor público há sempre que justificar suas ações perante outrem, estar vigilante quanto aos seus atos implica em desconfiar de suas próprias práticas ou em ter receio de que a desconfiança dos outros os atinja ou prejudique de algum modo. Melhor dizendo, como parece existir essa desconfiança generalizada em relação aos servidores públicos, esses servidores preocupam-se fundamentalmente em desvencilhar-se de quaisquer situações que ensejem desconfiança. E o método de proteção por eles utilizado é, justamente, o formalismo burocrático, que os resguarda e lhes confere abrigo no arcabouço legal, isentando suas ações de quaisquer questionamentos e permitindo que suas ações sejam controladas.

De acordo com a Teoria X de McGregor, as pessoas estão acostumadas a serem manipuladas e controladas e precisam disso. No serviço público, em especial, onde as ações e práticas devem estar expressas na legislação vigente, existem relações peculiares de controle externo à organização. Sobre essa questão, Pires e Macedo (2006) afirmam que embora as organizações públicas tenham autonomia na direção de seus negócios, seu

mandato vem, inicialmente, do governo e seus objetivos são fixados por uma autoridade externa. Ademais, expõem que os dirigentes de organizações públicas são responsáveis perante autoridades externas à organização, gerando centralização nas decisões e reafirmando a necessidade de apego às regras e rotinas, fortalecendo o modelo burocrático.

Principalmente nos setores ligados às pró-reitorias da Universidade, onde esta pesquisa foi realizada, é frequente a necessidade de responder e de justificar aos órgãos de controle e à auditoria interna a execução de práticas ou procedimentos que saiam do ordinário. Além disso, é importante frisar que boa parte dessas solicitações de justificativa remetem-se à instauração dos processos, à padronização dos procedimentos, ao cumprimento de etapas não observadas, e não ao objetivo final das práticas.

Isto é, embora tenha-se a intenção de deslocar o foco da administração pública para as necessidades dos cidadãos, os órgãos reguladores e fiscalizadores preocupam-se em normatizar e procedimentalizar todos os processos públicos, “aprisionando” os servidores em uma burocracia enrijecida e conferindo-lhes pouco ou nenhum espaço para agir com autonomia e flexibilidade. Sobre a atuação do controle externo em relação às práticas da Universidade, um sujeito afirma:

A partir do momento que mudarem a forma de cobrar ou então, na prática, que disserem que você pode agir de forma mais maleável e que o que importa é cumprir o objetivo... porque isso que eu disse, que o atendimento da demanda é o mais importante, é o que muitos dizem, mas na hora que você é cobrado, você não é cobrado pelo que foi entregue, mas pelo procedimento que não foi feito. Um órgão de controle esteve aqui ano passado e veio cobrar porque a pessoa não colocou uma cópia de uma consulta de certidão. Ainda que eles tivessem já constatado, porque tinha meios de constatar no processo, que a situação era regular, mas eles queriam saber por que não estava no processo o papel. Você quer inovar, quer atender melhor, mas você fica preso aos procedimentos. Você acaba se burocratizando”. (PIC)

Outra questão interessante a ponderar, quanto ao formalismo, é que ele é a essência do modelo burocrático, visto que na burocracia “o poder emana das normas” (SECCHI, 2009). O poder emana do conjunto de normas escritas que garantem a previsibilidade e o controle das ações, na burocracia.

Cabe salientar que na administração pública, diante do princípio da legalidade estabelecido pelo *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 88, o agente público somente pode fazer aquilo que está previsto em lei. Isto é, é a legislação que confere poder à administração pública e aos servidores públicos. De certo modo, nas organizações públicas tal como em modelos essencialmente burocráticos, o poder advém das normas.

A estrutura e a premissa essencial da burocracia, o formalismo, é a própria base do serviço público, no qual os servidores têm o seu poder delegado por normas. Desse modo, a essência formalista das organizações públicas se assemelha essencial e estruturalmente às organizações burocráticas, onde similarmente todo o poder emana das normas.

Considerando que as organizações públicas são, portanto, estruturas burocráticas por natureza e considerando a percepção dos sujeitos entrevistados quanto ao modelo burocrático de gestão, destacam-se a seguir alguns trechos dos relatos.

Os sujeitos foram provocados a responder sobre a burocracia e sobre as anomalias burocráticas. Em linhas gerais, a pergunta trazia para os entrevistados as principais reclamações em relação ao modelo (morosidade, enrijecimento dos processos etc.) e os questionava quanto à necessidade de existência dessa estrutura burocrática e da burocracia em si. Buscou-se contrapor aquilo que os próprios entrevistados enxergassem como pontos negativos do modelo, indagando-os quanto aos pontos positivos ou às razões pelas quais o modelo parece valorizado entre os servidores. Vejamos:

“A gente reclama da burocracia quando ela nos causa problemas, mas para nos resguardar a gente acaba gostando dela”. (PIC)

“Eu entendo burocracia como esse pacote de etapas que a gente passa para finalizar uma coisa. Ela está aí porque, quantas mais etapas e por quantas mais pessoas passarem um processo, melhor eu controlo o resultado. É um entendimento meu, mas eu acho que é bem complicado. Não que eu seja a favor, tem coisas que vão de “caixinha” em “caixinha” e demoram uma eternidade. Nem sempre as caixinhas são tão céleres umas tanto quanto as outras. E isso engessa. Se diminuísse a burocracia, passava só aqui e ali e “acabou-se”. Mas, em compensação, todo o vício pode estar na minha canetada”. (P2A)

“Precisamos de etapas para até pra gente fazer uma “auditoria” do que foi feito antes da gente. Quando alguém comete uma falha e não identifica, é importante haver essa divisão. Um fiscaliza o trabalho do outro, isso é importante”. (PIB)

Mais uma vez, percebe-se o uso da burocracia como ferramenta de proteção e de controle dos servidores e de suas ações. Nesses relatos, a burocracia serve para isentar os servidores de possíveis vícios e para que seja viabilizada a fiscalização e o controle dos resultados dos processos.

No relato de P1A, por exemplo, a burocracia pode ser enxergada como ferramenta de controle da corrupção:

“Eu acho que, na minha visão, a burocracia no setor público está muito vinculada ao excesso de legislação. As próprias legislações vão amarrando, amarrando... e tornando a burocracia mais presente no setor público. Agora, se a gente for analisar historicamente, aí tem as explicações: corrupção. A gente vê que muito (da burocracia) é pra proteger o que não era pra existir, na realidade. Partindo do pressuposto que a gente não tivesse a corrupção tão grande no país, talvez a burocracia não fosse tão necessária”. (P1A)

Ressaltando a ideia de segurança advinda da manutenção da burocracia, este outro sujeito afirma:

“[...] quanto mais burocrático, mais o processo vai ser “visto” pelo público. E vai passar por várias instâncias, vai ser visto e revisto e visto novamente. Então, quanto mais burocrático, dá essa ideia de que o processo tende a ser mais correto. Não sei se o resultado é de fato esse, mas tem essa questão do perfil dos servidores públicos, que seguem essa linha até porque a gente vive esse contexto muito burocrático e tende a seguir essa linha. Acho que é mais por uma questão de segurança, ou pela ideia de segurança que isso dá. Quanto mais burocrático e mais cheio de regras, mais temos a ideia de segurança, por mais que essa possa ser uma ideia fajuta”. (P2C)

Sob o mesmo prisma, este relato expõe:

“Na prática, no dia-a-dia, eu vejo que muitas coisas podem gerar questionamentos, dependendo da nossa decisão. Então quando nós estamos fundamentados em critérios criados pela burocracia, sendo essa decisão mais certa ou mais errada (já que isso depende do juízo de valor de quem está analisando), mas pelo menos está fundamentada, está escrita e possui uma fundamentação. No serviço público, a margem de discricionariedade que nós temos, ela tem que ser balizada de acordo com um fundamento. Quando nós fomos para as normas e encontramos esse fundamento, nós ficamos mais tranquilos. Nós conseguimos demonstrar que essa decisão não foi uma

decisão arbitrária, não foi um abuso aquela decisão. Eu acredito que a burocracia ela tem esse ponto positivo por gerar segurança dentro das nossas atividades, essa segurança é necessária". (P3A)

No relato a seguir, o servidor fala sobre a necessidade de atuar com formalidade, registrando as ações executadas e garantindo a isenção das mesmas, mas sem enrijecer os processos ao ponto de “emperrar” o desenvolvimento dos objetivos. O sujeito fala sobre “andar nesse limite” entre o enrijecimento burocrático e o controle necessário das ações públicas. Vejamos:

“Nos processos, por exemplo, você não pode abrir mão dos trâmites burocráticos ao ponto de deixar você exposto, de fazer algo sem saber porque o fez e para quem o fez. Mas também não pode haver tanta burocracia ao ponto de emperrar o procedimento ou atrasar os objetivos. Acho que a gente tem que andar nesse limite. A burocracia é necessária, mas o excesso é ruim pra todo mundo”. (PIC)

Já o sujeito P2B, sobre como deveríamos atuar diante da burocracia, declara:

“Eu acredito que a burocracia é necessária, porque ela busca um padrão que tenta uniformizar os processos, que tenta trabalhar com rotinas e eu acredito que isso seja importante. Mas, claro, tem que ser revisto até onde ela começa a atrapalhar o foco do serviço, que é o atendimento ao usuário, no caso da gente do serviço público. Teria que ser revista mais nesse sentido, de tentar ver mais o resultado do que o cumprimento das normas”.

Elucida-se, do discutido até aqui, que os servidores públicos sujeitos da pesquisa se enxergam presos à estrutura burocrática e tendem a atuar dentro ou o mais próximo possível do cumprimento das normas, a fim de serem por elas respaldados. Sobre a flexibilização de processos e a busca de melhor atendimento às necessidades dos cidadãos, os servidores percebem que há a necessidade de flexibilizar e reconhecem que o foco no usuário deveria ser o caminho a seguir, mas sentem-se desconfortáveis em desapegar do formalismo burocrático em busca deste novo modelo.

5. CONCLUSÕES

Com a realização desta pesquisa, foi possível perceber o apego dos servidores da Universidade estudada à impessoalidade, à padronização e ao formalismo, em especial. Diante da estrutura burocrática na qual estão inseridos, os servidores entrevistados sentem-se impelidos a atuar como “cumpridores de leis”. Não se sentem, por outro lado, seguros ou confortáveis para agir e tomar decisões que não estejam expressamente escritas ou que fujam – ainda que discretamente – do estabelecido em manuais de rotinas e procedimentos.

Pode-se dizer que essa formalidade burocrática é a “zona de conforto” dos servidores entrevistados. Essa ideia parece advir da essência da administração pública e dos modelos burocráticos em geral, nos quais o poder emana das normas. Ora, se o poder emana das normas, somente as normas podem conferir poder aos servidores. Caso contrário, estão impotentes e mantêm-se em seu lugar-comum.

Outro fator que parece contribuir para a manutenção dos servidores nessa “zona de conforto” é a desconfiança generalizada que existe em relação ao serviço público, já que isso faz com que os servidores busquem proteger sua idoneidade, desvencilhando-se de quaisquer situações que os coloque, de algum modo, em risco.

A burocracia é valorizada pelos sujeitos da pesquisa como ferramenta de proteção, pois o modelo burocrático isenta-lhes de questionamentos de qualquer natureza e permite o controle de suas ações.

Essa necessidade de proteger-se da desconfiança alheia ou interna, de afastar-se de atitudes consideradas corruptas ou de isentar-se de ações de favorecimento acaba por aprisionar os servidores entrevistados em um ciclo de formalidade burocrática, que favorece os processos e as normas, mas pode negligenciar as reais necessidades dos usuários e o bem-estar do cidadão.

Uma das inquietações iniciais deste trabalho destacava um possível paradoxo do modelo gerencialista, ao questionar: “como conferir autonomia aos gestores públicos, sem travestir de gerenciais as velhas práticas patrimonialistas?”.

Em resposta a esse questionamento e como discutido no subtópico sobre autonomia, pôde-se perceber que, entre os sujeitos entrevistados, a autonomia não era desejada. Agir com autonomia – ainda que em alguns casos essa autonomia seja mínima, retira os servidores

de sua zona de conforto e os deixa temerosos quanto à necessidade de justificar suas ações perante outrem. Ora, não seria muito mais fácil agir conforme está escrito do que decidir, por si e com base em seu entendimento da Lei sobre o que deve ser feito, incorrendo no risco de ser questionado?

Retomando ainda o início dessa pesquisa, pressupôs-se que a burocracia tendia a ser supervalorizada nas práticas das organizações públicas, e usada pelos servidores como ferramenta de proteção contra o estigma do “jeitinho brasileiro” e da tendência à corrupção.

Sobre esse pressuposto, pode-se dizer que a burocracia, realmente, é valorizada e utilizada pelos servidores como ferramenta de proteção. No entanto, as causas para essa valorização extrapolam o que inicialmente propunha o pressuposto, já que o “jeitinho brasileiro” não apareceu como elemento motivador da manutenção do modelo burocrático, diferentemente da corrupção – que surgiu direta e indiretamente nos relatos dos sujeitos.

O segundo pressuposto inicial deste trabalho destacava que o excessivo apego aos processos e a visão da impessoalidade como característica indispensável e padronizadora das ações dos servidores poderia desviá-los da missão essencial do serviço público: o bem-estar social e o foco no atendimento das demandas do cidadão. Do exposto até aqui, pode-se afirmar que este pressuposto se demonstrou consonante com os relatos dos sujeitos. Na realidade retratada pelos servidores entrevistados, o foco no atendimento das demandas do cidadão é negligenciado pela necessidade diária de manter a estrutura e a formalidade burocráticas, valorizando a impessoalidade e padronizando, cada vez mais, os atendimentos ao usuário.

Diante de todas as discussões até então elencadas, retrata-se nesta pesquisa uma IFES construída pela percepção de seus servidores, que são ensinados (pelos colegas, pelo sistema ou por sua cultura) a valorizar características essencialmente burocráticas e autorreferidas, que ainda parecem estruturalmente distantes de um modelo gerencial focado nos usuários e em suas necessidades.

Referências

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10) 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2016

ALDARVIS, R. Modelo de Gestão para as organizações públicas. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Org.). **Gestão Pública: Planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas S.a., 2010. p. 209-237.

ALVERGA, C. F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 3, p. 29-46, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo: edição revista e ampliada**. São Paulo: Edições 70, 2016.

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

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

CARBONE, P. P. A universidade e a gestão da mudança organizacional a partir da análise sobre o Conteúdo dos padrões interativos. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 1, p. 34-47, Jan./mar. 1995.

_____. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-5, 2000.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores — do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018

CARVALHO, R. A; MARQUES, T. H. G. D. Cultura Organizacional Burocrática e Teoria X: uma abordagem do humanismo organizacional. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 5, 2018, Viçosa. **Anais...** . Viçosa: Smap, 2018.

CAVALCANTE, P; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 51, n. 1, p. 1-26, fev. 2017 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 fev. 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Malheiros, 2004

CHU, R. A.; WOOD JR., T. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: globalou local? **Rev. Adm. Pública**, , Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 969-991, set./out. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a08v42n5.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State**: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T J. **Teorias da Administração Pública**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

ELIAS, N. **O processo civilizador**, 2 vol, , Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

FERREIRA, Gabriela Nunes. A formação nacional em Buarque, Freyre e Vianna. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 37, p.229-247, 1996.

FILGUEIRAS, F; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p.349-387. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a05.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2018.

FIORIN, J.L. **Linguagem e ideologia**. São Paulo: Ática, 1993.

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

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

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

_____. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

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

HOFSTEDE, G. **Cultures and organizations: software of the mind**. Nova York: McGraw-Hill, 1991.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

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

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

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MARTINS, H. F. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira**. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MASCARENHAS, A. O. Etnografia e cultura organizacional: uma contribuição da antropologia à administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 42, n. 2, p.1-7, jun. 2002. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902002000200008. Acesso em: 10 ago. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, Fev. 2008. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 jun 2018

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

MCGREGOR, D. **The human side of enterprise**. New York: McGraw-Hill, 1957.

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

MINTZBERG; H. AHLSTRAND; B. LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p.353-381, ago. 2012.

OLIVEIRA, A. B. R.; SILVA, U. B.; BRUNI, A. L.; Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**. Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul.dez. 2012.

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

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

ROBBINS, S. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

RODRIGUES, Regina Rocha; MIRANDA, Adílio Renê Almeida. Os Entraves ao Gerencialismo na Gestão Pública de um Município do Interior do Estado de São Paulo. **Caderno de Estudos Interdisciplinares**, Alfenas, Edição Especial Gestão Pública e Sociedade, p.70-80, 2015.

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

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

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

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

SILVA, C. E. S. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 211-228, out./dez. 1994.

SOUZA, C. P. S. **Cultura e Clima Organizacional**: compreendendo a essência das organizações. Curitiba: Intersaberes, 2014.

SOUZA, G. C.; SANTOS, E. T.P. História da administração pública: uma síntese. *In*: OLIVEIRA, Saulo Barbará de (Org.). **Instrumentos de Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 19-31.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017

TORRES, M. D. F. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012. 352 p.

TROMPENAARS, F. **Nas ondas da cultura**. São Paulo: Educator, 1994.

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

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

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. Trad. Talcott Parsons. Nova York: Oxford University Press, 1947.

_____. **Economy and society**: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1978

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

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

ITEM 1 – Objetivo: elencar as características das práticas administrativas que são valorizadas pelo servidor e pelo grupo.

- a) Quais tarefas você executa no setor? Essas tarefas e rotinas estão determinadas em documentos? Quais?
- b) Como você entende a impessoalidade e a padronização dos serviços públicos? Isso é algo que você leva em consideração nas suas práticas?
- c) O que você faz em situações nas quais o serviço “padrão” não atende à necessidade do usuário que você está atendendo?
- d) Você considera que as normas determinadas são sempre cumpridas, nas situações de atendimento ao público? Por que você acha que isso acontece?
- e) Como você percebe as relações de hierarquia no seu setor? Estão bem definidas? Estão definidas em regra, mas na prática se comportam de maneira diferente?
- f) Você diria que tem autonomia para realizar as suas atribuições diárias? Por que?
- g) Há espaço para inovar nas atividades que você executa?
- h) Se você identifica uma forma, dentro da lei, mas não necessariamente dentro do procedimento padrão, de melhor atender ao seu usuário, você o faz?
- i) O que você pensa sobre flexibilizar procedimentos e agilizar processos, para satisfazer as necessidades dos seus usuários?
- j) Você acha que as atividades do seu setor carecem de alterações? Ou estão mostrando resultados efetivos e devem ser mantidas?

ITEM 2 – Objetivo: utilizar a percepção dos servidores como ferramenta para explorar sua cultura organizacional e sua relação com as características dos modelos burocrático e gerencial.

- a) O que você considera mais importante no contexto das organizações públicas: o cumprimento das normas e procedimentos, ou o atendimento das necessidades do cidadão/estudante/servidor?

- b) Como você acha que o seu setor de trabalho se comporta em relação à execução das suas atividades? Você acha que o seu setor tende a ser mais burocrático ou mais gerencial?
- c) Como você percebe que os seus pares agem? Você acha que essas são questões muito pessoais e que o tipo de atendimento ao usuário muda, dependendo de quem atender? Ou em geral os procedimentos seguem um padrão no grupo?
- d) Em relação ao cumprimento de normas e o atendimento das necessidades do público, como você vê a cultura/comportamento do seu setor?
- e) Na sua percepção, para que serve a burocracia? A burocracia está a serviço de quem? Por que reclamamos tanto desse modelo e, ao mesmo tempo, não conseguimos nos afastar dele?