



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**EMANUELLE MACIEL DA SILVA BEGUETTO**

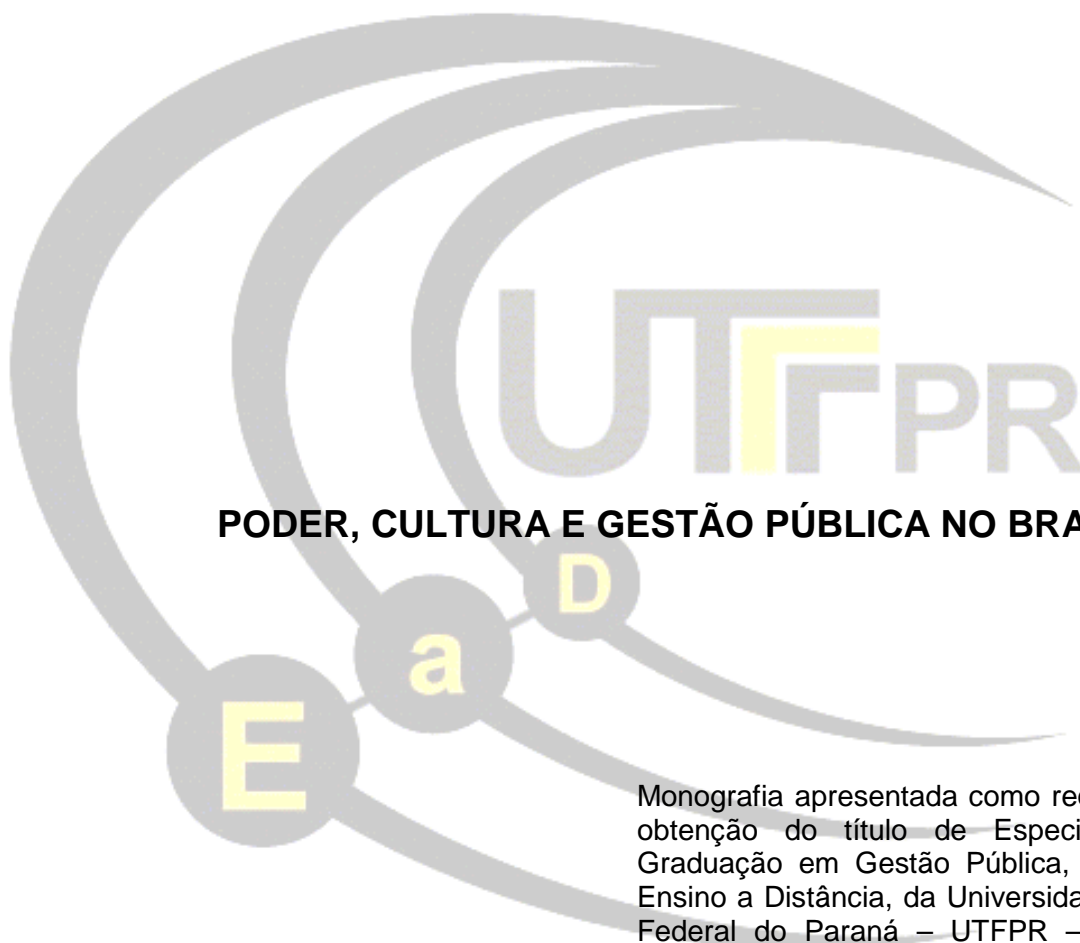
**PODER, CULTURA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

**EMANUELLE MACIEL DA SILVA BEGUETTO**



**PODER, CULTURA E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

Orientador(a): Prof. MSc Audrey Merlin Leonardi de Aguiar.

**PATO BRANCO**

**2014**



## TERMO DE APROVAÇÃO

Poder, Cultura e Gestão Pública no Brasil.

Por

**Emanuelle Maciel da Silva Bequette**

Esta monografia foi apresentada às 19h25min do dia 21 de março **de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho .....

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc Audrey Merlin Leonardi de Aguiar  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc Giovanna Pezarico  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof<sup>a</sup>.Joziane Iop  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

*À minha família pelo amor, paciência e apoio.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao tão bondoso Deus pela força interna e intelecto.

Aos meus amados pais Geraldo e Ângela e às minhas irmãs Daniele e Raquel por participarem e sempre acreditarem em meus projetos.

Ao meu esposo Richard, pelo incentivo, compreensão e amor.

A minha orientadora professora Audrey Merlin Leonardi de Aguiar por indicar o caminho e revelar um leque de possibilidades para o desenvolvimento desse estudo.

Aos queridos professores, tutores presenciais e a distância, assim como os amigos da UTFPR pelo constante incentivo e apoio no decorrer dessa especialização.

Enfim, a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a realização desse trabalho e que apoiaram e acreditaram na proposta desse estudo.

*É a mente que cria o mundo à nossa volta, e ainda que estejamos lado a lado na  
mesma campina, meus olhos jamais verão o que é visto pelos teus.*

*George Gissing*

*The Private Papers of Henry Ryecroft, 1903.*

## RESUMO

BEGUETTO, Emanuelle Maciel da Silva. Poder, Cultura e Gestão Pública no Brasil. 2014. 64 de folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

O estudo buscou compreender o processo histórico da gestão pública no Brasil, assim como a dinâmica entre o poder, a cultura organizacional e a influência da cultura brasileira sobre a gestão das organizações, o tema é pertinente, uma vez que o Brasil transitou por períodos históricos que marcaram a sua formação desde a colonização como a escravidão, a miscigenação dos povos, as constantes mudanças de formas de governo/regime, elementos que contribuíram para o desenvolvimento de sua cultura. O assunto do presente estudo foi escolhido pela leitura de artigos, livros e teses e pela identificação da baixa concentração de artigos publicados sobre o tema nos principais periódicos acadêmicos nos últimos cinco anos. O método utilizado contou com uma pesquisa de caráter qualitativo por meio da pesquisa documental bibliográfica. Identificou-se nesse estudo que a gestão pública no Brasil, ainda carrega uma herança dos modelos patrimonialista e burocrático, tendo suas relações moldadas por traços culturais como o personalismo, a forte hierarquia e o famoso “jeitinho” que permeiam as relações sociais e contribuem para a proliferação dos jogos de interesse e poder. Por fim, o estudo aponta como as organizações exercem o controle sobre os indivíduos atuando no campo simbólico exercendo influência sobre a formação de sua identidade, nas relações de poder e no processo de aceitação da cultura organizacional.

**Palavras-chave:** Cultura brasileira, Gestão pública, Poder, Cultura organizacional.

## ABSTRACT

BEGUETTO, Emanuelle Maciel da Silva. Power, culture and public management in Brazil. 2014. 64 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

The study sought to understand the historical process of public administration in Brazil as well as the dynamics between the power, the organizational culture and the influence of Brazilian culture on the management of organizations, the topic is relevant, since Brazil moved through historical periods that marked its formation since colonization like slavery , miscegenation of people, constantly changing forms of government / regime, elements that contributed to the development of their culture. The theme of the present study was chosen by reading articles, books and theses and the identification of low concentration of articles on the topic published in major academic journals in the last five years. The method used involved a qualitative research study through documentary research. It was identified in this study that the public administration in Brazil still carries a patrimonial heritage and bureaucratic models , and their relationships shaped by cultural traits such as personalism , the strong hierarchy and the famous " knack" that permeate social relations and contribute to the proliferation of games of interest and power. Finally, the study shows how organizations exert control over individuals acting in the symbolic field influencing the formation of their identity, in the power relations and acceptance of organizational culture process.

**Keywords:** Brazilian Culture, Public Management, Power, Organizational culture



## LISTA DE TABELA

Tabela 1– Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil.....	17
Tabela 2 – Linhas de estudo sobre cultura nas organizações.....	31
Tabela 3 – Traços brasileiros e características-chave.....	44
Tabela 4 - Como os líderes fixam crenças, valores e suposições.....	48

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.2 JUSTIFICATIVA .....	12
1.3 OBJETIVO GERAL .....	13
1.3.1: Objetivos Específicos: .....	13
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....	14
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	15
3.1 PONTOS FUNDAMENTAIS DA HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	15
3.1.1 Princípios da Administração Pública no Brasil.....	22
3.1.2 Modelos de Gestão Pública.....	25
3.2 CULTURA ORGANIZACIONAL: APRESENTANDO O CONCEITO E OS ELEMENTOS DA CULTURA.....	29
3.2.1 Relações de trabalho: aspectos sociais e identidade.....	35
3.2.2 Cultura organizacional, cultura brasileira e liderança. ....	39
3.3 O PODER NAS ORGANIZAÇÕES .....	50
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	61

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a gestão pública no Brasil é um universo controverso, fonte de estímulo à realização de estudos que permitam compreender o processo histórico da gestão pública no Brasil, a partir da compreensão do papel que o indivíduo desempenha dentro das organizações, configura-se como elemento substancial para a análise do cenário atual. Trata-se de um assunto de significativa complexidade dada à diversidade de elementos e suas relações ao longo do processo histórico e cultural que permeia as relações de poder nas organizações públicas.

Nesse sentido, Freitas (2007) explica que os estudos sobre cultura organizacional tornaram-se mais conhecidos a partir de 1980, período em que despertaram um crescente anseio popular sobre como os aspectos culturais influenciavam o desempenho organizacional. Atualmente, a relevância do tema intensifica-se pela ânsia de se compreender como são estabelecidas as diferentes relações entre gestores e servidores, assim como, se discute o papel da estrutura, tradicionalmente mecanicista e burocrática e ainda, as pressões quotidianas de um mercado mais exigente e dinâmico.

Como pano de fundo, tem-se a cultura organizacional, tradicionalmente defendida nas organizações públicas que, via de regra, tem seus valores, crenças e costumes, submetidos a intensas críticas em todos os segmentos da sociedade.

Assim, face às exigências que se apresentam, as transformações são iminentes, devendo ocorrer de forma intensa nos próximos anos seja, como resultado da sensibilização e mobilização das próprias organizações públicas, preocupadas em se adaptar às tecnologias e agilidade de processos ou por pressão da grande massa de contribuintes que defendem e cobram a efetividade no atendimento de suas necessidades e direitos com qualidade e eficácia.

Sob esse cenário, as relações interpessoais e de poder na gestão pública, configuram-se como elementos essenciais na busca pelos resultados esperados, cabendo ao gestor estabelecer uma nova abordagem com relação às práticas de gestão do poder nessas organizações. Da mesma forma, as relações de poder mais democráticas e participativas, quando geridas de forma adequada, podem gerar maior comprometimento e envolvimento dos colaboradores proporcionando

ambientes mais favoráveis à inovação. Além disso, garantem um clima organizacional mais agradável, bem como, uma melhor qualidade de vida no trabalho e importantes elementos de satisfação profissional.

## **1.2 Justificativa**

O tema foi escolhido por sua relevância acadêmica, pois contribui para a disseminação do conhecimento sobre as vertentes relacionadas às organizações públicas como o poder e a cultura organizacional, assim como, pela sua atualidade e constante mudança, advindos da reestruturação e reforma do estado.

A relevância do tema é justificada também pela baixa concentração de artigos publicados nos últimos 5 anos (2008/2013) que abordem o tema cultura organizacional ou poder nas organizações públicas brasileiras apontadas em levantamento preliminar, no qual, verificou-se a existência de 18 artigos relativos ao tema nas principais bases de pesquisa como o portal de periódicos da CAPES, base de pesquisas do SCIELO, os cadernos EBAPE, a RAP- Revista de Administração Pública e a RAE – Revista de Administração de Empresas.

O presente estudo contribui para a formação acadêmica da pesquisadora, uma vez que possibilita o seu aperfeiçoamento profissional e científico, além de ampliar o escopo de pesquisa em temas como diversidade, poder nas organizações, gestão pública e cultura organizacional.

Sob esse cenário, apresenta como questionamento norteador de sua investigação: Quais os principais vínculos históricos entre a apropriação do poder e a cultura em organizações públicas brasileiras?

Para tanto, estabelece a seguir os objetivos que conduzirão o estudo, bem como, indica os procedimentos metodológicos que amparam essa proposta de estudo, assim como os principais elementos teóricos que os referenciam. Logo depois apresenta a análise do tema sob a luz das discussões teóricas mencionadas, salienta-se que essa análise está presente no capítulo destinado à fundamentação teórica.

### **1.3 Objetivo Geral**

Analisar historicamente, os vínculos entre a apropriação do poder e a cultura nas organizações públicas brasileiras.

#### **1.3.1: Objetivos Específicos:**

- a) Realizar levantamento histórico sobre a influência das relações entre poder e cultura nas organizações públicas brasileiras.
- b) Identificar os principais elementos que geram vínculos entre o uso do poder e a cultura instituída.
- c) Analisar quais os pontos fortes e fracos estabelecidos a partir dos vínculos para a efetividade da gestão pública.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A metodologia utilizada nesse estudo é uma pesquisa qualitativa, tendo como instrumento de estudo a pesquisa documental bibliográfica, com o objetivo de levantar aspectos importantes relativos à gestão pública no Brasil, a cultura organizacional e a questão do poder nas organizações.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de busca em banco de dados virtuais e revistas acadêmicas, a busca concentrou-se em termos como “cultura organizacional e cultura brasileira”, “poder nas organizações públicas” e “administração pública no Brasil”, além da leitura de livros e teses de doutorado no qual se discutisse o assunto dessa pesquisa.

A pesquisa qualitativa teve como berço a Antropologia e a Sociologia, no entanto, nos últimos 30 anos esse tipo de pesquisa conquistou campos como a Psicologia, a Educação e a Administração de Empresas (NEVES, 1996), sendo, portanto base para a elaboração dessa pesquisa. A pesquisa qualitativa “compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” (NEVES, 1996, p. 1).

Os métodos utilizados implicam numa pesquisa documental sobre o assunto em questão, por meio da comparação entre os autores levantados para essa pesquisa. Segundo Godoy (1995) por “documentos” entende-se toda a variedade de materiais escritos como: jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios.

Por essa ser uma abordagem qualitativa, ressalta-se “que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas” (GODOY, 1995, p.21).

Optou-se nesse estudo pela inserção de pontos de análise da bibliografia em conjunto com o levantamento bibliográfico, tendo por objetivo dinamizar a leitura e facilitar a compreensão do tema. Portanto, o presente estudo se divide em quatro partes, a primeira apresenta o tema e os objetivos do estudo, a segunda expõe de forma sucinta a metodologia escolhida para aplicação nesse trabalho, à terceira apresenta a fundamentação teórica em conjunto com a análise do tema, e por fim a quarta apresenta as considerações finais sobre o assunto.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Este capítulo tem por objetivo apresentar o conceito de público, os fatores que contribuem para a formação da gestão pública no Brasil, um breve histórico da sua evolução. Também contempla questões ligadas à cultura organizacional e seus elementos a partir das relações de poder e da sua influência na formação cultural das organizações tradicionais em contraponto com as organizações públicas, além de apresentar a análise dos pontos apresentados.

#### **3.1 PONTOS FUNDAMENTAIS DA HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Esse tópico tem por objetivo abordar os principais pontos de mudança na administração pública no Brasil. Assim, para a compreensão dos processos de mudanças ocorridos no país torna-se importante iniciar a discussão partindo do conceito de público, para em seguida tratar dos pontos mais relevantes da administração pública no Brasil.

A discussão em torno do conceito de público é ampla e envolve diversos aspectos como a relação “público versus privado”, até que ponto se estende os seus limites, a percepção cultural sobre a dimensão do conceito que envolve também as formas de propriedade e o regime jurídico.

O termo público, segundo Keinert (2007) relaciona-se com aquilo que é “de todos para todos”, com a “coisa pública” e o “interesse público” salienta-se que sofre interferência também de tudo o que influencia na produção do espaço público como as relações econômicas, políticas e sociais.

Para Coelho (2009), a definição do público pode ser compreendida por meio da definição de esfera pública e esfera privada, a primeira é ao mesmo tempo uma construção coletiva e intelectual, pois é resultado de uma convenção social, no qual toda a coletividade define o que irá integrá-la, enquanto a segunda fica adstrita a tudo aquilo que não foi convencionado como público.

Por sua vez, Keinert (2007) destaca que o conceito está envolto na concepção do estado, da sociedade civil e as relações entre as esferas estatal e

não-estatal, assim como, suas intersecções. Nesse aspecto, a autora ressalta outros sentidos para o termo público, entre eles:

a) Forma de propriedade: pública ou privada.

Nessa vertente, pensa-se no público como oposto ao privado, entretanto, a linha que define esse limite é muito tênue, uma vez que se tem cada vez mais o “público no privado”. Dessa forma é na esfera econômica que é sujeita ao poder do Estado que é possível visualizar a constituição do interesse público sobre a esfera privada, como as regras que o Estado estabelece para a livre concorrência que tem um caráter privado, mas que apresenta de forma oculta um caráter público e social.

Sob esse aspecto o público pode ser encontrado no privado por meio da crescente ampliação e uso de conceitos como o de balanço social e responsabilidade social (*accountability*).

A ampliação ou a redução do espaço público concentra-se em como se processam as relações de poder, cujo exercício tem consequências diretas sobre a vida social.

b) A visão jurídica: regime público ou privado.

A concepção de público é definida por seu enquadramento jurídico conforme sua divisão “Direito Público” ou “Direito Privado”, assim a sua definição esta sujeita a lei. Dessa forma, é o Estado como poder instituído quem decide o que é público e a que regime suas atividades estarão sujeitas.

c) A propriedade “pública não-estatal”.

Segundo Bresser Pereira (1997 apud Keinert, 2007) existem três formas de propriedade a pública estatal, não-estatal e a privada. A primeira é puramente pública em seus objetivos e finalidade, a segunda apesar de seu regime jurídico ser regido pelo Direito Privado é pública por possuir objetivos de interesse público enquadram-se nesse perfil as organizações sem fins lucrativos que busquem o bem coletivo, e por fim a propriedade privada que tem por finalidade a produção para obtenção de lucros para as empresas. Conforme explicita:

É claro que no plano do “dever-ser” o estatal é sempre público, na prática, porém, isto nem sempre ocorre. O Estado pré-capitalista (absolutista) era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe. No mundo contemporâneo, o público foi conceitualmente separado do privado, embora ocorram frequentemente tentativas de apropriação privada do Estado por parte de grupos de interesse. Ou seja, o espaço público precisa ser construído na prática cotidiana, neste caso específico, por meio da sutil distinção entre o “coletivo de poucos”, coletivo de alguns”



(grupos) e o “coletivo de todos”. É claro que este espaço público é um ideal utópico, que jamais será encontrado em sua forma perfeita, mesmo porque as alianças e as disputas de poder também vão se transformando (KEINERT, 2007, p.66)

d) Os novos direitos públicos.

Os novos direitos nascem da ampliação do caráter democrático e participativo e a partir do desenvolvimento de novos arranjos, esses por sua vez são representados pela criação de alguns desses “novos direitos” como o direito do consumidor, direito ambiental, direito ao patrimônio histórico, o direito ao patrimônio que é de propriedade estatal (KEINERT, 2007).

e) O público como oposto a secreto.

Com o surgimento do princípio da publicidade, o conceito de público se tornou oposto a secreto, uma vez que a transparência no serviço público é primordial e deve ser seguida pela disseminação dos valores públicos, como a moral, a ética, a visibilidade (transparência), a democracia, a equidade, a participação popular, o controle social, a cidadania ativa e os novos direitos (KEINERT, 2007).

Nota-se que a evolução do conceito de público tornou ainda mais tênue à linha que o separa do privado, uma vez que a constante expansão do público sobre o privado e vice-versa ocorreu devido as constantes mudanças de mercado, como a ocorrida pela crise do Estado.

Para Bresser-Pereira (2001) a história do Estado no Brasil pode ser resumida conforme tabela a seguir:

**Tabela 1: Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil**

	1821 -1930	1930 - ...	Início?
<b>Sociedade</b>	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial (?)
<b>Estado (política)</b>	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
<b>Estado (administração)</b>	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (2001, p. 223).

Conforme se observa o país passou por mudanças em níveis distintos, os quais permitiram a evolução do país em termos de sociedade, de política e de administração.

Segundo Costa (2012) a administração pública no Brasil teve início com a vinda da família real de Portugal por volta de 1808, com isso todo o aparato então existente em Portugal passou a influenciar a administração pública no país. Nesse sentido, Martins (2012) acrescenta que além dos aspectos burocráticos a coroa trouxe os vícios emanados da forma de Estado português tais como a centralização, as regulações embaralhadas e a forte influência da igreja.

Salienta-se que em termos políticos nesse período o Estado era Oligárquico e o regime de administração era o patrimonial, como bem destaca Bresser-Pereira (2001, p. 4), assim “uma pequena elite de senhores de terra e de políticos dominavam amplamente o país”.

Tanto Martins (2012), quanto Costa (2012) destacam ainda que com a transição do império para a república velha, os estados ganharam maior autonomia o que reforçou a influência do coronelismo sobre o governo central, essa prática estimulava o clientelismo, o personalismo e a troca de favores na esfera estatal características do patrimonialismo.

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. O patrimonialismo é um traço distintivo desse período prévio às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado (MARTINS, 2012, p. 175).

Segundo Fadul e Silva (2010) a administração pública no Brasil passou por diversas mudanças estruturais por meio das reformas ocorridas entre o período de 1930 a 1995, os autores as classificam como reformas paradigmáticas e não paradigmáticas.

As reformas paradigmáticas são representadas como mais abrangentes e significativas entre elas estão a reforma da década de 30, a promovida pelo decreto Lei 200 de 1967 em pleno regime militar, a de 1988 pela nova Constituição Federal, a de 1990 que teve seu início no governo Collor, mas só foi consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso.

As reformas não paradigmáticas apresentaram contribuições, mas as transformações promovidas tiveram uma amplitude menor sendo elas as que

ocorreram no segundo governo Vargas, a reforma administrativa do governo Juscelino Kubitschek, do governo João Goulart e as mudanças promovidas pelo governo de Fernando Collor de Melo (FADUL; SILVA, 2010).

Entretanto muitas dessas reformas não lograram êxito, segundo Martins (2012) a causa do seu constante fracasso está relacionada com a dissociação entre a política e a administração pública, assim em todas as vezes que houve avanço no sentido de reforma administrativa, sucedeu-se um período de retrocesso promovido pela política.

Destacam-se nesse estudo as reformas promovidas no governo Vargas com a implantação de um modelo estruturado de administração pública burocrática e a reforma ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso com a implantação do modelo de administração gerencial por meio da edição do plano diretor de 1995.

Fadul e Silva (2010) ressaltam que na década de 1930 com a constituição do Estado Novo e de uma política de expansão do setor público, o então presidente Getúlio Vargas promove um modelo de administração pública que se inspirava na administração taylorista/fayolista promovendo uma gestão profissional e impessoal, além de possuir fortes características de uma burocracia weberiana.

Para Chiavenato (2008), uma das principais contribuições do modelo implantado advém do objetivo de eliminar as práticas patrimonialistas existentes no país, esse modelo tinha como característica predominante ser rígido e hierarquizado.

A base de seu modelo encontrava-se em três pontos centrais, tais como: a criação de uma estrutura administrativa organizada e uniforme; o estabelecimento de uma política de pessoal com base no mérito e o fim do nepotismo e corrupção existentes aquela época (CHIAVENATO, 2008).

Nesse período foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, o objetivo do departamento era o de promover por meio da utilização de recursos de tecnologia administrativa de ponta e por meio da promoção da profissionalização do serviço público a reforma administrativa do Estado (WAHRLICH, 1983 apud MARTINS, 2012).

Para Bresser-Pereira (2001, p. 232) “a criação do DASP [...] representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. No entanto, Martins (2012) acrescenta que a sua estrutura se tornou tão rígida e controladora que dissonava com o discurso democrático então vigente.

Assim, o modelo de Vargas tornou-se extremamente burocrático, o que provocou o enrijecimento elevado da máquina pública. Para amenizar seus efeitos foram promovidas tentativas de desburocratização por meio da criação do COSB (Comitê de Simplificação da Burocracia), da SEMOR (Secretaria de Modernização da Reforma Administrativa), a edição do decreto Lei 200 de 1967 e a instituição do PND (Programa Nacional de Desburocratização) que não alcançaram os objetivos propostos (CHIAVENATO, 2008).

Entre as décadas de 1970 e 1980, o mundo passou por uma crise econômica denominada como “A crise do Estado”, essa crise teve como motivação 3 fatores: 1) a crise fiscal, resultada da perda de crédito e redução da poupança pública; 2) o esgotamento da estratégia intervencionista do Estado; 3) com a superação da forma de administrar o Estado por meio da administração burocrática (CHIAVENATO, 2008).

No Brasil, essa crise ganhou forma a partir da segunda metade da década de 1980, a reação do governo com relação a crise num primeiro momento baseou-se em ignorá-la, como essa persistiu num segundo momento viu-se necessário estabelecer o Estado Mínimo. Para Chiavenato (2008), ambas as reações eram irrealistas tendo em vista que a primeira subestimou o desequilíbrio econômico vigente enquanto a segunda era revestida de um caráter utópico.

Só a partir de 1990, o país apresenta uma reposta consistente para a crise, tendo como pressupostos a necessidade de que era necessário estabelecer uma reforma ou reconstrução do Estado, com objetivo de resgatar a autonomia financeira e a capacidade de criar políticas públicas.

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 1990. No Brasil, esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (CHIAVENATO, 2008, p.100).

Em 1995, tem início a reforma do aparelho do Estado promovido no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio da elaboração do plano diretor e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE responsável

pela implantação do modelo de administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo gerencial, em sua fase inicial, implica administrar a *res publica* de forma semelhante ao setor privado, de forma eficiente, com a utilização de ferramentas que consigam maximizar a riqueza do acionista, ou a satisfação do usuário (considerando-se a realidade do serviço público) (CHIAVENATO, 2008, p. 98).

A visão desse modelo está relacionada com o fim do Estado do Bem Estar Social e a ascensão (retorno) do Estado Mínimo, no qual o Estado devolve a sociedade serviços que esse não consegue prestar com eficiência. Nesse período teve início as privatizações no Brasil.

Bresser-Pereira (2001) salienta que a reforma em contraste a corrente liberal não visava substituir o Estado pelo mercado, em vez disso buscava a reconstrução do Estado para que esse se tornasse eficiente e efetivo na regulação do mercado, assim como fosse capaz de promover a capacitação das empresas no “processo competitivo internacional”.

O modelo gerencial puro, no início buscava responder de forma ágil e eficiente aos anseios da sociedade. Entretanto esse modelo se caracterizou com o início do *Managerialism*, que se divide em duas correntes conhecidas como o *Consumerism* e o *Public Service Orientation* - PSO (CHIAVENATO, 2008).

O modelo puro, segundo Chiavenato (2008) visa a eficiência e a economia, além de ter como foco os contribuintes que são responsáveis por financiar o sistema. Já o *Consumerism* sustenta-se na efetividade e na qualidade, nele o contribuinte passa a ser visto como cliente/consumidor dos serviços públicos, a sua visão volta-se para a satisfação do consumidor. O *Public Service Orientation* (PSO) busca a *accountability* e equidade, nessa vertente o contribuinte é visto como cidadão, a sociedade pode exercer um papel participativo, essa corrente defende também o tratamento igual a todos aqueles caracterizados em situação semelhante.

Os novos modelos de gestão pública resultantes das reformas do Estado proporcionaram a mudança de foco, assim o Estado passa a ser responsável por atender a uma gama e necessidades sociais por meio do estabelecimento de políticas públicas que visem desde melhoria das condições de vida da população até ações que promovam o pleno desenvolvimento do país.

Assim, o novo papel do Estado associado à cultura brasileira promoveu mudanças nas relações de trabalho dos agentes públicos, desde a assunção dos princípios estabelecidos pela constituição federal de 1988, que passa a exigir uma nova postura do agente/gestor público, isso provocou uma mudança de paradigma na gestão uma vez que antes o funcionalismo público era extremamente burocrático, voltado para seu próprio funcionamento como bem apontam Chiavenato (2008) e Keinert (2007).

Portanto, as novas configurações da gestão pública nos dias atuais devem promover uma maior interação entre o Estado e a população, o agente/gestor público deve estar preparado para atender as necessidades da sociedade com base nos princípios apresentados na corrente do *Public Service Orientation* (PSO), ou seja, com base numa estrutura igualitária que trate o indivíduo como cidadão que tem condições de desempenhar uma participação ativa que contribuía para uma melhor gestão pública.

### **3.1.1 Princípios da Administração Pública no Brasil**

No Brasil, a administração pública é regida por princípios estabelecidos na Constituição Federativa do Brasil de 1988, esses princípios têm por objetivo apontar o norte que o administrador público deve tomar para agir, administrar e conduzir a gestão pública no país. Assim, esse tópico tem por objetivo apresentar quais são os princípios norteadores e o seu surgimento.

Os primeiros passos dados rumo ao estabelecimento de princípios para a gestão pública no país foram dados no governo de Getúlio Vargas, com a estruturação promulgada pela edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 que estabeleceu que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República com o auxílio de seus Ministros de Estado. Em 1969, com a edição do Decreto-Lei 900 permitiu que o Poder Executivo regula-se a estrutura, as atribuições e o funcionamento de seus órgãos (CHIAVENATO, 2008).

Assim, a organização da Administração Pública Federal é composta pela Administração Direta, exercida pelo Presidente da República e pela Administração

Indireta que se divide em categorias de entidades como as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas.

O Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu também princípios norteadores para a ação da administração pública no Brasil, são esses o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

O planejamento tem por finalidade que toda a ação governamental seja planejada para promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional. Assim, devem ser acompanhados de planos e programas elaborados e utilizar de instrumentos básicos como o plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, de um orçamento-programa anual e de uma programação financeira de desembolso (CHIAVENATO, 2008).

A coordenação deve ser exercida em todos os níveis da administração e se concretiza por meio das chefias individuais, o princípio defende que a coordenação é capaz de assegurar que a programação e a execução integradas dos serviços federais sejam realizadas de forma efetiva (CHIAVENATO, 2008).

O princípio da descentralização visa que a execução das atividades da Administração Federal seja realizada de forma descentralizada, para que isso ocorra deve seguir três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (CHIAVENATO, 2008, p.456).

A descentralização promovida nesse período contribuiu para a melhoria do desempenho da máquina pública que passa a desenvolver uma gestão pública voltada ao atendimento dos anseios sociais e para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas.

Ainda, segundo Chiavenato (2008), a partir de 1988 é aprovada a nova carta magna do país e nasce a Constituição Cidadã, em seu novo texto prevê a assunção de cinco novos princípios fundamentais, são eles: o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade condiciona a ação do agente público aos ditames legais, assim o agente público só deve agir em virtude de lei (CHIAVENATO, 2008). Segundo Coelho (2009) é importante ressaltar que tendo em vista a enorme concentração de poder que o Estado dispõe aos seus governantes e funcionários, o princípio da legalidade tem por objetivo principal conter o arbítrio dos governantes, para isso toda a ação estatal deve estar prevista em lei. Essa condição contribui para que a administração pública não exorbite em seu poder sobre os cidadãos, assim como é essencial para a defesa do Estado democrático de Direito.

Já o princípio da impessoalidade tem como primazia o alcance do interesse público, dessa forma a conduta do agente público deve ser pautada no alcance desse objetivo, assim o agente nunca deve agir para atender a um interesse particular ou de outrem (CHIAVENATO, 2008).

Esse princípio, segundo Coelho (2009), pode ser percebido na formalidade da edição de leis, decretos, resoluções e portarias, nos quais o que têm relevância é o órgão de aprovação e o cargo de quem sanciona o ato e não a pessoa.

O princípio da moralidade dita regras para a tomada de decisão do agente ou gestor público, esse por sua vez deve escolher dentro de um leque de alternativas, aquela que proporcione um ganho maior para coletividade, mas sempre de maneira legítima (dentro da lei) (CHIAVENATO, 2009).

Dessa forma, esse princípio está relacionado ao comportamento do gestor ou funcionário público e para agir dentro da moral o indivíduo deve adotar o conjunto de ações que a sociedade convencionou como necessária e desejável para reger o convívio social, como esclarece Coelho (2009) a seguir:

De acordo com o princípio da **moralidade**, exige-se dos agentes da Administração Pública probidade e honestidade de conduta, não só enquanto servidores, mas também enquanto cidadãos. Exige-se também lealdade à instituição que servem e cumprimento das normas e regulamentos, além das ordens superiores, sempre – é claro – que estas não forem ilegais, pois ninguém está obrigado a cumprir uma ordem ilegal. Considera-se imoral o abuso do poder assim como o seu uso em benefício próprio ou de terceiros; a aceitação de propinas, a prática da usura, a malversação e desvio dos recursos do patrimônio público (COELHO, 2009, 58).

Da mesma forma, o princípio da publicidade é um requisito para a eficácia dos atos públicos, uma vez que, na atualidade é necessário que esses atos sejam



de conhecimento público, esse princípio está relacionado com a transparência no serviço público (CHIAVENATO, 2008).

Coelho (2009) aponta que esse princípio está voltado para clareza e visibilidade social, assim todos os atos do Estado devem ser “emanados do poder público”, atender ao “interesse público”, ser voltados “para o público”, assim como devem ser de “conhecimento público”, com exceção daqueles atos que necessitam de sigilo para a garantia da sua eficácia.

O *modus operandi* é determinado pelo princípio da eficiência que envolve a forma como a administração pública efetiva o consumo adequado de seus insumos para a realização de um determinado processo (CHIAVENATO, 2008), relaciona-se assim com a racionalidade econômica, na qual o Estado deve buscar a melhor relação custo-benefício utilizando os recursos financeiros de forma eficiente, legal, pessoal, moral e pública (COELHO, 2009).

No geral, os princípios servem para limitar a ação do agente público, com intuito de preservar a integridade da administração pública. Uma vez que, no período em que se predominava o patrimonialismo, como apresentado no tópico anterior, a vontade do soberano e a postura do funcionalismo público criaram elos culturais nos quais as práticas de atos como a corrupção ainda é muito comum, além da predominância de características culturais do país como aponta Tanure (2009) como o favoritismo, o jeitinho, a flexibilidade, traços da cultura brasileira que se perpetuam até os nossos dias, apesar das mudanças no *modus operandi* do Estado como destacam Chiavenato (2008) e Coelho (2009).

Portanto, cabe tanto ao gestor público quanto ao agente público agir pautado nos princípios norteadores da administração pública, contribuindo para que os seus objetivos sejam atendidos de forma eficaz, com base no interesse público e no desenvolvimento do Brasil.

### **3.1.2 Modelos de Gestão Pública**

A evolução administração pública envolve a ascensão de seus modelos denominados de administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado é uma extensão do poder do soberano, além de que nesse sistema os auxiliares e servidores do soberano adquirem um status de nobreza real. Para Martins (2012, p. 171) o patrimonialismo “poderia ser definido de forma simples e sintética como a confusão entre o que é público e o que é privado”. Assim, não há distinção entre o soberano e o Estado, o que resulta no nepotismo e corrupção. Esse modelo de gestão entra em declínio com a ascensão do capitalismo e da democracia que soam incompatíveis com esse modelo (CHIAVENATO, 2008).

No entanto, como bem destaca Martins (2012) as práticas patrimonialistas permeiam a gestão pública no Brasil, assim mesmo com a ascensão de novos modelos de gestão o patrimonialismo sobreviveu de forma mascarada por meio dos anéis burocráticos e das constantes estratégias de ganho crescente.

O modelo burocrático tem suas origens na divisão do trabalho que foi intensificada pela mão de obra especializada, o que fez com que os fabricantes reduzissem cada vez mais a liberdade de ação dos trabalhadores, além do surgimento de novos procedimentos e técnicas, assim como uma rigorosa rotina de trabalho (ADAM SMITH, 1776 apud KEINERT, 2007).

Destaca-se na segunda metade do século XIX, época em que se predomina o Estado liberal, tendo como objetivos combater a corrupção e o nepotismo comuns no modelo anterior. Os princípios que constituem esse modelo são a profissionalização, o formalismo, a carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e o poder racional-legal. Dessa forma, foca-se no controle, uma vez que se predomina a desconfiança ao administrador público e nos cidadãos que a eles apresentam demandas (CHIAVENATO, 2008).

Segundo a análise de Faria e Meneghetti (2011) a burocracia pode ser vista como forma de controle:

[...] porque suas formas estão presentes nas organizações produtivas e no Estado. Nesse sentido, o Estado é compreendido como a organização em forma de máquina que garante o controle político-social, influenciando diretamente a reprodução das demais organizações na sociedade. A burocracia é capaz de estabelecer relações de controle, seja por vias objetivas ou pelo domínio intersubjetivo (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 437-438).

É importante frisar que o modelo também tem raízes na burocracia weberiana, segundo a qual “a burocracia está sobre a regência de áreas de

jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas” (WEBER apud FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 427).

Para Chiavenato (2008), esse modelo proporcionava a manutenção do poder do Estado e os principais guardadores desse poder eram os próprios funcionários públicos. O autor ressalta que dessa forma o Estado voltou-se para si mesmo, o que o tornou centrado nos controles, mas ineficiente para atender as demandas sociais.

Segundo Keinert (2007), várias foram as causas que levaram a administração burocrática inadequada, entre elas as crises e transformações mundiais, a reestruturação produtiva, o constante avanço da tecnologia, a globalização sociocultural, a internacionalização do capital, a formação de blocos regionais, a crise do Estado, a descentralização e a fragmentação.

Já a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, como resposta a crise do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e a crescente globalização da economia mundial. O modelo até então vigente é questionado, pois o que se busca a partir desse momento é a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados, no qual o cidadão é o maior beneficiário (CHIAVENATO, 2008).

Da necessidade de readequação das funções de Estado é que surge a discussão sobre a importância da reforma do aparelho do Estado, que passa a ser orientada pelos valores pregados pelo modelo gerencial de administração pública (CHIAVENATO, 2008).

Embora a administração pública gerencial tenha provocado um rompimento com a administração pública burocrática, essa segue alguns de seus princípios, ainda que de forma flexibilizada, como a “admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático” (CHIAVENATO, 2008, p. 107).

A diferença fundamental entre os modelos concentra-se na forma de controle, enquanto o modelo burocrático volta-se para os processos, o modelo gerencial passa a concentrar-se nos resultados (CHIAVENATO, 2008).

Segundo Chiavenato (2008), a estratégia da administração gerencial volta-se para os seguintes pontos fundamentais:

[...] para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a *posteriori* do resultados (CHIAVENATO, 2008, p. 107).

Acrescenta-se a esse modelo ainda uma prática de competição na administração pública no interior do Estado e da promoção da concorrência entre unidades. Quanto à estrutura o modelo gerencial volta-se para a descentralização, a redução de níveis hierárquicos, promove uma maior participação de agentes privados e da sociedade civil, além da ênfase nos resultados/fins (CHIAVENATO, 2008).

Nota-se que a evolução da gestão pública advém da adoção dos modelos de gestão aqui apresentados, esses contribuem para uma gestão mais eficaz que permite otimização dos gastos públicos e tenha condições de efetivar o planejamento a médio e longo prazo. Isso por sua vez, proporciona ao poder público centrar-se nas políticas públicas, na melhor adequação de sua estrutura e na efetividade de suas ações.

### 3.2 CULTURA ORGANIZACIONAL: APRESENTANDO O CONCEITO E OS ELEMENTOS DA CULTURA.

A abordagem sobre o conceito de cultura é ampla, por isso esse tópico tem por objetivo apresentar de forma sintética o conceito levando em consideração tanto a abordagem antropológica como a abordagem tratada sob a luz da teoria das organizações.

A cultura, segundo o antropólogo Clifford Geertz (1989) pode ser representada por uma série de mecanismos de controle que formam conjuntos, esses conjuntos são compostos por planos, receitas, regras e instruções que governam o comportamento do homem e o tornam dependente de tais mecanismos.

A perspectiva da cultura como “mecanismo de controle” inicia-se com o pressuposto de que o pensamento humano é basicamente tanto social como público – que seu ambiente natural é o pátio familiar, o mercado e a praça da cidade. Pensar consiste não nos “acontecimentos na cabeça” (embora sejam necessários acontecimentos na cabeça e em outros lugares para que ele ocorra), mas num tráfego entre aquilo que foi chamado por G. H. Mead e outros de símbolos significantes – as palavras, para maioria, mas também gestos, desenhos, sons musicais, artifícios mecânicos como relógios, ou objetos naturais como joias – na verdade, qualquer coisa que esteja afastada da simples realidade e que seja usada para impor um significado à experiência (GEERTZ, 1989, p. 33).

Esses símbolos são fontes pelas quais o homem busca orientação/apoio, normalmente já se encontram em uso corrente, além da utilização de forma deliberada para a construção dos acontecimentos em sua vida (GEERTZ, 1989).

Assim como Geertz (1989), Motta (2000) também defende que a cultura é um mecanismo de controle, que é representado por um conjunto de símbolos e significados compartilhados. Dessa forma, “a ação simbólica, necessita ser interpretada, lida ou decifrada para que seja entendida” (MOTTA, 2000, p. 189), essa ação segundo o autor é revelada de forma mais evidente dentro de grupos específicos, numa instituição ou mesmo na sociedade.

Aktouf (2008) salienta que a cultura não deve ser tratada de modo trivial, de fácil controle e construção, uma vez que a sua importância está ligada diretamente com a realidade vivida pelo indivíduo, assim define “a cultura como algo muito vasto, muito importante, inscrita muito profundamente nas estruturas sociais, na história, no

inconsciente, na experiência vivida e no vir a ser coletivo humano” (AKTOUF, 2008, p. 47).

Com base na corrente antropológica, Aktouf (2008) realizou estudos em diversas organizações no período de 1978 até 1987, nesse período constatou que a cultura pode se apresentar de forma distinta, assim ressalta a existência de pelo menos seis aspectos, sendo estes o fato social global; a interdependência entre história e estruturas; a dialética entre vida econômica, social e simbólica; o conjunto amplo de diversidade ou diferenças; as representações coletivas que ligam a materialidade e imaterialidade; e o mito.

Os estudos sobre cultura organizacional tornaram-se evidentes a partir da década de 1980, período em que o auge era o crescente interesse sobre a influência dos aspectos culturais sobre o desempenho organizacional, salienta-se que nesse período o tema cultura organizacional era visto como um modismo passageiro, entretanto como se constatou no decorrer dos anos o tema consolidou-se como corrente dentro da teoria das organizações (FREITAS, 2000, 2007).

Segundo Freitas (2000) a cultura pode ser vislumbrada de duas maneiras, na primeira a cultura é vista como instrumento de poder, enquanto que na segunda a cultura é o resultado do conjunto de representações imaginárias sociais que são construídas diariamente dentro das organizações representadas pelos valores, normas, significados e interpretações. A autora destaca ainda que as organizações exercem influência na formação da identidade dos seus membros.

A cultura organizacional, para Belle (2008, p. 201), é como “um conjunto de significações lentamente elaboradas, transmitidas e ativas nas relações de trabalho que fornecem às pessoas uma interpretação de sua situação”.

A cultura organizacional já foi conceituada diversas vezes, por diferentes correntes e autores, mas o conceito mais abrangente é o defendido por Schein (2009), para o autor a cultura pode ser definida como:

[...] um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e de integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas (SCHEIN, 2009, p. 16).

Fleury e Sampaio (2002) destacam que a abordagem sobre o conceito de cultura migra da abordagem sociocultural para o interior das organizações. Os autores apontam que a cultura organizacional é defendida por meio de diferentes enfoques identificados por Smircich (1983 apud FLEURY; SAMPAIO, 2002) e demonstrados na tabela a seguir:

**Tabela 2: Linhas de estudo sobre cultura nas organizações**

Conceito de Cultura	Linha de trabalho	Visão de organização
A cultura funciona como um mecanismo regulatório-adaptativo. Permite a articulação dos indivíduos na organização.	Cultura corporativa	Organizações são organismos adaptativos que existem por meio de processos de trocas com o ambiente.
Cultura é um sistema de cognições partilhadas. A mente humana gera a cultura através de um número limitado de regras.	Cognição organizacional	Organizações são sistemas de conhecimento. A noção de organização repousa sobre a rede de significados subjetivos que os membros partilham em vários graus e que parecem funcionar de uma maneira regular.
Cultura é um sistema de símbolos e significados partilhados. A ação simbólica necessita ser interpretada, lida ou decifrada a fim de ser entendida.	Simbolismo organizacional	Organizações são padrões de discurso simbólico. A organização é mantida através de modos simbólicos como a linguagem, que facilita os significados partilhados e as realidades partilhadas.
Cultura é uma projeção da infraestrutura universal e inconsciente da mente.	Processos inconscientes e organização	Formas e práticas organizacionais são manifestações de processos inconscientes.

**Fonte:** Smircich (1983 Apud FLEURY; SAMPAIO, 2002, p. 286-287).

Como se observa a cultura pode ser compreendida por diferentes vertentes, nota-se que o elo central entre as correntes é a partilha entre indivíduos, seja de forma consciente ou inconsciente, assim a cultura é gerada pelo homem por meio do sistema simbólico, pode ser utilizada como um mecanismo de controle social, além de refletir os processos inconscientes da mente para geração de valor.

Os níveis de aprendizado da cultura organizacional, segundo Schein (2009) são representadas por meio do grau pelo qual a cultura é visível ao observador,

assim os principais níveis de cultura são os artefatos; as crenças e valores expostos; e; as suposições básicas.

Os artefatos envolvem aquilo que se pode ver, ainda que nem sempre sejam de fácil interpretação, tais como a arquitetura do ambiente físico, a linguagem própria; a tecnologia e produtos; o vestuário, a forma de se comunicar, as manifestações emocionais, os mitos, as histórias, os valores explícitos, assim como os rituais e cerimônias (SCHEIN, 2009).

As crenças e valores assumidos formam-se inicialmente do resultado da decisão que um líder ou fundador tomaram numa situação específica dentro do grupo, se a experiência foi positiva o grupo adota o valor que emana da decisão. Todo valor seja o emanado pelo líder ou pelo próprio grupo só tem sua validação social quando devidamente testados (SCHEIN, 2009).

As suposições fundamentais básicas compartilhadas representam o conjunto de premissas que um grupo define como verdadeiras e que se tornam o marco pelo qual o grupo baseia suas ações, isso faz com que qualquer comportamento fora do padrão seja visto como inconcebível e que essas suposições não sejam debatidas, dessa forma são difíceis de sofrer alterações (SCHEIN, 2009).

Nesse sentido, Freitas (2007) afirma que a cultura organizacional pode ser identificada e melhor analisada por meio de seus elementos como: os valores; as crenças e pressupostos; os ritos, rituais e cerimônias; as sagas e heróis; as estórias; os tabus e as normas. Cabe ressaltar que esses estão relacionados com os níveis de aprendizado da cultura apontados por Schein (2009).

Os valores podem ser compreendidos como um conjunto de regras ou convicções básicas que definem um padrão de conduta, esse por sua vez cria um elo entre os trabalhadores e a organização, além de serem constantemente reforçados pelas lideranças, esses valores podem estar abertamente expressos ou não, além de exercer influência sobre a identidade do trabalhador (FREITAS, 2007; FLEURY; SAMPAIO, 2002).

Os valores organizacionais são uma subcategoria dos valores culturais, assim os valores são definidos como “princípios transituacionais, que expressam interesses ou desejos, relativos a tipos motivacionais, ordenados segundo a sua ordem de importância e que orientam a vida do indivíduo” (TAMAYO, 1996, p.178).

Os valores servem de guia de comportamento, tem como fonte as necessidades humanas sejam elas biológicas, as necessidades sociais ligadas a



interação entre os indivíduos e as necessidades socioinstitucionais que está relacionada a sobrevivência e o bem-estar de grupos, sendo que é em busca da satisfação dessas necessidades que o indivíduo cria valores e metas (TAMAYO, 1996).

No aspecto organizacional, Tamayo (1996, p. 182) destaca ainda que os valores organizacionais são “princípios ou crenças organizados hierarquicamente, relativos a metas organizacionais desejáveis que orientam a vida da empresa e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos”, sendo portanto de vital importância para a organização.

Enquanto as crenças e pressupostos podem ser interpretados como aquilo que é a verdade dentro da organização e desempenha um importante papel na tomada de decisão no seio da organização (FREITAS, 2007).

Ambos os conceitos estão consonantes com discurso de Schein (2009) que destaca o papel da liderança, a importância do compartilhamento entre os membros da organização e a validação social.

Os ritos, rituais e cerimônias “são atividades planejadas que manifestam o lado concreto da cultura organizacional” (FREITAS, 2007, p. 19). Motta (1995) acrescenta que os ritos são efetivados por meio das interações sociais e são revestidos de um conteúdo simbólico, normalmente representam uma mudança de percepção por meio de um rito de passagem dando como exemplo o rito de entrada na adolescência.

Já os rituais produzem consequências práticas, uma vez que representam conjuntos detalhados e técnicas práticas que tem por objetivo diminuir a ansiedade do indivíduo. As cerimônias são “um conjunto de ritos interconectados com um evento ou ocasião em particular” (MOTTA, 1995, p. 194) como exemplo pode-se citar o casamento.

As sagas e os heróis estão conectados, pois a primeira é responsável por narrar os feitos do segundo, ainda que misture a realidade à ficção (MOTTA, 1995). Acrescenta-se que as sagas têm por objetivo principal despertar o orgulho e a admiração aos membros da organização quanto aos seus heróis ou fundadores, enquanto os heróis representam o modelo de comportamento a ser seguido e busca demonstrar como se é possível alcançar o sucesso e vencer os obstáculos (FREITAS, 2007).

As estórias são narrativas que objetivam demonstrar como a organização reagiu em situações específicas, assim essas “explicitam valores e formas de agir” reforçam comportamentos e demonstram como esse se ajusta ao ambiente da organização (FREITAS, 2007).

Os tabus, segundo (FREITAS, 2007) representam a zona proibida nas organizações, normalmente é o comportamento indesejado, por isso deve ser escondido por essa razão não é explícito como os valores.

As normas correspondem às regras explícitas ou tácitas que determinam os procedimentos a serem adotados pelos membros da organização, assim como o comportamento padrão a ser seguido em eventos e na maioria das situações, essas por sua vez são um sistema normativo, isso significa que todos devem segui-las inclusive o presidente ou criador da organização (FREITAS, 2007).

As culturas são criadas, apoiadas, sustentadas, transmitidas e mudadas por meio da interação social, via processos de modelagem, imitação, negociação, reprodução de estórias, socialização, informações sobre as normas nos seus aspectos formais e informais etc. Podemos dizer mesmo que as organizações são intrinsecamente fenômenos de comunicações e que todos os artefatos culturais estão ligados entre si, exercendo uma influência múltipla no conjunto dos indivíduos e dos grupos integrantes da organização (FREITAS, 2007, p. 30).

A autora destaca ainda, que quando a cultura não é bem cuidada ou mesmo quando não há consistência interna sobre a cultura pregada – os elementos disseminados - e aquela que é vivida pelos membros dentro da organização pode ocorrer rupturas, confusões e insegurança, fato que prejudica o bom desenvolvimento organizacional.

Por essa razão, além de estudar os elementos pertencentes à cultura organizacional torna-se importante a compreensão dos aspectos sociais que envolvem o indivíduo, tais como a identidade, o poder e o simbólico, tema do próximo tópico.

### 3.2.1 Relações de trabalho: aspectos sociais e identidade

As organizações propiciam a interação social entre seus membros, essa interação permite que os indivíduos vivenciem situações que contribuam para o desenvolvimento dos aspectos sociais em suas relações de trabalho, além de exercer influência sobre a sua identidade.

A construção da identidade ocorre por meio das relações entre os indivíduos e a sociedade, sendo que “um se identifica e se transforma a partir do outro” (COUTINHO, 2006, p.6). Essa interação converge em diversas discussões sobre o conceito de identidade, os processos de identificação, sobre a abordagem da identidade social e a relação destes com o trabalho.

Segundo Freitas (2000, p.40) a identidade é “o resultado de um estado psicossocial que pode variar de acordo com o tempo, pois pode dizer respeito ao indivíduo, ao grupo, e a sociedade em geral”.

Na visão de Ciampa (1999) e Freitas (2000) a identidade é construída por meios dos processos de identificação do indivíduo que se manifestam por meio dos múltiplos papéis e identidades que são desempenhados por esse e que podem ser revelar contraditórios e mutáveis ao longo da história, a identidade humana é “metamorfose”, sendo representativa da totalidade de uma única identidade.

Os processos de identificação são responsáveis pela forma que o indivíduo assimila e reconhece o outro, assim a autora apresenta duas acepções importantes: “a) o reconhecimento de algo ou alguém; b) o reconhecer-se em algo ou alguém” (FREITAS, 2000, p.40). Isso significa dizer que num primeiro momento o indivíduo busca observar o ambiente/outro com suas características, para num segundo momento buscar pontos de identificação entre si e esse ambiente/outro, num processo de reconhecimento, assimilação e transformação.

Jacques (1996) destaca a importância da relação entre identidade e trabalho, uma vez que o papel social propiciado pelo trabalho à pessoa pode contribuir na constituição da sua identidade, essa significação dada ao trabalho ocorre devida a importância que a sociedade confere ao papel de trabalhador. Dessa forma deixa-se de atribuir apenas ao indivíduo a causalidade por suas ações (GOFMAN, 1985 apud JACQUES, 1996), ou seja, admite-se que o ambiente social exerce forte influência na formação da identidade do indivíduo perante seus pares

(sociedade), os papéis que esse exerce lhe conferem uma identidade com múltiplas faces. A autora apresenta a concepção de Habermas (1990) que elucida o desenvolvimento dos papéis sociais ao categorizar as identidades como segue:

[...] a uma "identidade natural" se segue uma "identidade de papel" que se constitui pela incorporação das unidades simbólicas mediadas pela socialização e, sobre essa, a "identidade do eu" a partir da integração dos papéis sociais através da igualdade e da diferença em relação aos outros (HABERMAS, 1990 Apud JACQUES, 1996, p. 42).

A autora afirma que ao papel social são agregados atributos que se tornam "representativos do eu" de acordo com as qualificações inerentes de cada atividade, tais como: "criatividade, força, bravura, honestidade, etc." (JACQUES, 1996, p.42).

Outro aspecto importante é o conceito de identidade social que segundo Lane (2004) pode ser definido pelo conjunto de papéis que desempenhamos, esses papéis são responsáveis pelas relações sociais, expectativas e normas que os outros esperam que sejam cumpridas.

[...] a consciência de pertencer a determinado grupo social e a carga afetiva que essa pertença implica. Enquanto apresentada como um processo dialético, a identidade social facilita a incorporação de valores e normas do grupo social, implica uma participação ativa do sujeito na construção da identidade grupal e afeta o contexto histórico em que ocorrem essas relações concretas. Por sua vez, as estruturas sociológicas influenciam as representações que os indivíduos fazem de si, enquanto representações do eu. (JACQUES, 1996, p.44).

A identidade quando associada a atributos dados pela sociedade por meio do imaginário social e por meio da consciência individual tornam-se elementos essenciais para a formação da "identidade psicológica" (COSTA, 1989 apud JACQUES, 1996).

Para Lane (2004, p.22) a identidade social e os papéis criam uma "ilusão de que os papéis são naturais e necessários, e que a identidade é consequência de opções livres", quando na verdade elas são expressões das condições sociais que a determinam.

Coutinho (2006) apresenta três correntes de estudo defendidas por diversos autores sobre a relação entre as pressões ambientais no trabalho e a sua influência sobre a identidade dos trabalhadores, são elas:

- a) os sujeitos se inserem nas organizações de trabalho com a identidade já constituída;
- b) as organizações modernas como espaço de dominação dos sujeitos e de identificação destes com os seus objetivos;
- c) a pressão exercida pelas estratégias organizacionais podem transformar a identidade do trabalhador (COUTINHO, 2006, p.6).

Para Labounoux (1987 apud COUTINHO, 2006) o indivíduo ingressa na organização com sua identidade já constituída, assim as tentativas da organização de mudança ou imposição de identidade podem enfrentar resistências, ainda assim, a pressão que a organização exerce sobre o trabalhador o leva a um estado de questionamento sobre sua própria identidade, mesmo que esse não se identifique com a organização.

Lima (1996 apud COUTINHO, 2006, p.7) ressalta que “apesar de considerar que a organização não cria nem modela a identidade de seus integrantes”, reconhece que essa pode utilizar-se de suas fraquezas, por meio de situações que façam com que o trabalhador identifique-se com a organização, mesmo que seja representada de forma ilusória.

Segundo Enriquez (1997 apud COUTINHO, 2006) existe nas organizações um processo de “servidão voluntária”, onde o trabalhador permite a dominação por parte da organização, esse tipo de organização é denominada como *hipermoderna* que “caracteriza-se pelo desenvolvimento fantástico de seus processos de mediação, sua extensão a novas zonas (instâncias), sua interconexão cada vez mais ramificada e sua constituição em sistemas cada vez mais coerentes” (PAGES *et al* 1987, p.35).

O processo de identificação do trabalhador passou por um período de transformação pelo qual a figura do chefe não é mais a imagem central para o mesmo, sendo que essa passa a ser a fonte central de identificação entre trabalhador e a própria organização (COUTINHO, 2006).

Para Fleury (2012), além dos aspectos relacionados à identidade do trabalhador é importante ressaltar que as relações de trabalho são permeadas pelo simbólico, assim essas relações são divididas em instâncias sociais, a saber: macroinstância político-econômica, da organização do processo de trabalho, das políticas de recursos humanos e por fim a instância do simbólico.

A macroinstância político-econômica representa a influência externa sobre as relações de trabalho, uma vez que a organização mantém interação com o

mercado nacional e internacional. Nessa instância o Estado exerce um papel importante, tendo em vista que desde processo de industrialização no Brasil, o Estado já intervia nessa relação, ora reprimindo os movimentos operários, ora estabelecendo legislação que versasse sobre as condições de trabalho (FLEURY, 2012).

Nesse jogo entre o capital e o trabalho, dois foram os momentos reveladores, como aponta Fleury (2012):

- o momento de greve ou da negociação coletiva, em que o conflito capital-trabalho se revela com maior intensidade, quando empregadores e empregados se colocam frente a frente explicitando interesses e objetivos;
- na prática cotidiana do trabalho, os momentos de enfrentamento, de cooptação, de coalizão, que explicitam a estrutura do poder da organização. Estas podem acontecer articuladas ao movimento sindical ou a sua revelia (FLEURY, 2012, p. 115).

Dessa forma, a autora ressalta que o jogo político das forças sociais exerce forte influência sobre as relações de trabalho. Outra instância que predomina sobre essas relações é a da organização do processo de trabalho que teve início com as técnicas tayloristas de padronização do trabalho para que mais recentemente possa ser percebida por meio do enriquecimento dos cargos e a criação de grupos mais autônomos de trabalho (FLEURY, 2012).

No entanto, essa organização mascara a forma persuasiva como o exercício do poder é manifesto, assim quando há mudanças nos padrões das relações de trabalho por consequência as relações de poder também sofrem alteração (FLEURY, 2012).

A instância das políticas de recursos humanos define os padrões das relações de trabalho por meio do seu papel de mediador entre o empregado e empregador, assim é responsável por efetuar a captação de recursos humanos que atendam a filosofia da organização, além de cuidar de aplicar as políticas de desenvolvimento, compensação, manutenção e relações trabalhistas (FLEURY, 2012).

Já na instância do simbólico se processa as relações de poder nas organizações, uma vez que essa instância possui a “capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional”, além de ser elemento de

comunicação e consenso torna-se meio pelo qual as relações de dominação das categorias são ocultas e instrumentalizadas (FLEURY, 2012, p. 117).

Enriquez (2013 p. 147) destaca as organizações com o seu “sistema de símbolos, que fornece um sentido preestabelecido a cada uma das ações dos indivíduos, tem por objetivo prendê-lo totalmente na rede que ela tece”. Assim, quando o indivíduo identifica-se com a organização torna-se capaz de sacrificar-se por ela, esse por sua vez sem saber adentra num sistema totalitário, nesse processo o autor destaca ainda que a organização passa a ter uma imagem de “sagrado” como nas religiões no qual se cria uma identificação entre o seguidor e o objeto de adoração.

Essa imagem gerada permite que a organização desenvolva as relações de trabalho de acordo com os resultados que deseja alcançar. Assim, Enriquez (2013) destaca ainda:

[...] todos os métodos de formação, de evolução pessoal e grupal, de intervenção psicossociológica ou institucional nas organizações sociais reconhecem, por um lado, que o indivíduo é um ator preso em uma história coletiva na qual tem que assumir um papel social, um membro de um conjunto que tem suas restrições, suas regras de jogo e seus espaços de liberdade e, por outro lado, que a mudança sempre difícil, pois traz consigo necessariamente questionamentos e transformações nas relações de poder ou ao menos nas de autoridade. Elas avançam à medida que o indivíduo, para tornar-se um sujeito de voz e ação, deve poder interrogar-se sobre si mesmo e sobre as estruturas de trabalho nas quais ele se encontra colocado (ENRIQUEZ, 2013, p. 149-150).

Nota-se, pelo exposto que o indivíduo quando se torna membro da organização e com ela identifica-se passa a vivenciar uma experiência pela qual os seus processos cognitivos entram em questão, podendo a organização exercer influência sobre a sua identidade e como esse lidará com as relações sociais repletas por questões de poder e autoridade.

### **3.2.2 Cultura organizacional, cultura brasileira e liderança.**

A cultura organizacional e a cultura nacional relacionam-se, uma vez que ambas possuem aspectos culturais que exercem influência sobre a vida dos indivíduos dentro e fora das organizações. Assim, ao se estudar sobre a cultura

organizacional de uma empresa o pesquisador deve levar em consideração os aspectos culturais do país em que a organização está inserida. Esse tópico tem por objetivo apresentar a abordagem sobre cultura nacional, cultura brasileira e sua influência sobre a cultura organizacional.

Segundo Tanure (2009) a cultura nacional é representada por um “conjunto de valores” que são compartilhados por grupos dentro das fronteiras do país/estado, ainda destaca que essa cultura é expressa, por meio do comportamento de seus membros, dos símbolos e rituais da nação.

D'Ibirane (2009) salienta que durante um longo período a cultura nacional foi desacreditada, uma vez que se acreditava que essa não era capaz de subsistir as constantes mudanças mundiais. No entanto, o autor defende que a mudança é absorvida pela cultura de forma contínua e que o diverso é partilhado. A questão cultural é tão forte que gera temor social que certas características culturais se percam o que culmina no constante reforço dos aspectos culturais.

Para Dias (2012, p. 128) “os valores básicos na constituição de uma organização estarão diretamente relacionados com a região na qual a empresa esteja inserida”, dessa forma as características marcantes da região onde foi criada a organização serão tomadas por valores que exerceram influência na cultura da organização. O autor destaca ainda que a cultura organizacional é uma subcultura mais generalista da região no qual a organização está inserida, quando essa organização migrar para outra região ou país carregará seus traços culturais, mas terá de adaptar-se a uma nova cultura que também exercerá influência sobre a cultura organizacional existente.

Quanto a sua influência sobre a gestão das empresas Tanure (2009) defende que há três correntes:

- a) A universalista/convergente: essa corrente sustenta que há uma única maneira de se administrar independente do contexto no qual a organização está inserida;
- b) a relativista/convergente: assume que as organizações devem considerar o contexto no qual estão inseridas para desenvolver sua forma de administrar, e;
- c) a divergência convergente: sua lógica é ocidental, essa corrente foi criada por Tanure (2009) que afirma que é possível que as abordagens convergente e divergente existam ao mesmo tempo.



A abordagem de Tanure (2009) defende que:

[...] as diferenças entre os países e regiões refletidas nas organizações são mais evidentes quando relacionadas a alguns valores, enquanto outros, mais hard, não sofreriam impactos significativos do ambiente cultural em que a empresa está localizada (TANURE, 2009, p. 32).

A autora defende ainda que alguns aspectos/desafios que as organizações enfrentam são semelhantes e independem da sua localização, justificando o uso da abordagem convergente. No entanto, há situações que necessitam da adoção da abordagem divergente principalmente quando envolvem o poder, o sentimento de pertencimento a um grupo, pois cada país lida de forma distinta com esses fatores. Assim, as organizações podem fazer uso das duas abordagens desde que seja levado em consideração o contexto.

Assim, para que seja possível a compreensão da cultura organizacional de uma empresa, torna-se essencial compreender os mecanismos culturais do país no qual essa foi instalada.

Nesse sentido, Hofstede (1984 apud MOTTA, 2012) por meio de resultados obtidos de sua pesquisa em diversos países pode constatar que a cultura nacional exerce influência sobre as atitudes e valores que os indivíduos processam em seu ambiente de trabalho, em seu estudo apresenta quatro dimensões básicas que orientam o comportamento dos funcionários, sendo essas: individualismo e coletivismo; distância do poder; nível em que se evita a incerteza; e; masculinidade e feminilidade.

A classificação do Brasil quanto às quatro dimensões de Hofstede (1984 apud MOTTA, 2012) é de um país coletivista, com grande distância do poder, que busca evitar a incerteza, situa-se na dimensão feminina, mas com grande proximidade da dimensão masculina.

Motta (2012, p. 31) destaca que as “organizações brasileiras geralmente apresentam uma distância do poder tão grande que parecem lembrar a distribuição de renda nacional e o passado escravocrata” dessa forma é exercido sobre o trabalhador controles tanto do tipo masculino quanto do tipo feminino, o qual por um lado predomina-se o uso de autoridade enquanto do outro a organização apresenta

artifícios de sedução, a questão da sedução também é defendida por autores como Enriquez (2013) e Freitas (2000).

Segundo Caldas (2009), seis elementos contribuíram para a formação cultural do Brasil, o primeiro elemento histórico baseia-se no fato do país diferenciarse da América Latina desde seu descobrimento, uma vez que o Brasil reconhece como seu descobridor Pedro Álvares Cabral em contraposição a Cristovão Colombo que chegou a América Central oito anos antes, essa distinção provocou uma forte diferenciação sobre a cultura do país em relação aos seus vizinhos.

O segundo elemento envolve os diferentes tipos de colonização impostos por espanhóis e portugueses. Assim, enquanto os espanhóis exploravam o ouro e prata e se mantinham fiéis a coroa, os portugueses tiveram como propósito inicial estabelecer um caminho para as Índias no Brasil, para em seguida utilizá-lo como fonte de comércio para exploração do pau-brasil, dessa forma os primeiros colonos do país não eram nem aventureiros e nem conquistadores como na América espanhola, e sim “renegados deixados para trás como punição e com o objetivo de melhor entender os nativos” (CALDAS, 2009, p. 57).

Assim, quando Portugal estabeleceu as capitânicas na colônia, o escopo da população foi ampliado e diversificado, assim os representantes de Portugal na colônia passaram a ser compostos por funcionários públicos, artesãos e soldados condenados, esses são os que primeiros foram chamados de brasileiros (CALDAS, 2009).

O terceiro elemento teve início no começo do século XVII, esse período está relacionado com a dizimação de populações indígenas, em busca de um crescimento desenfreado do país, além da aquisição de mão de obra escrava, essas foram às bases para a formação de uma sociedade mista e complexa (CALDAS, 2009).

Nesse sentido, Motta (2012) destaca ainda que a cultura brasileira surgiu a partir de sua colonização, essa por sua vez permitiu uma grande miscigenação tanto racial quanto cultural, assim:

Inicialmente pensado como economia de extração, o Brasil, 500 anos depois, exibe traços da lógica que a acompanha, na exploração de recursos internos das organizações, inclusive os humanos, na exploração do consumidor, do meio ambiente e no desperdício generalizado. O colonizador, que se apropriou da cultura indígena, principalmente por meio da índia; o colonizador que se apropriou da cultura negra, em um modo de produção, o capitalismo, que não pressupunha a escravatura, é hoje o burguês ou o tecnocrata, que se apropria da força de trabalho. No Brasil, o

operário é o sucessor do escravo, como sugere Caio Prado Jr. (1965). (MOTTA, 2012, p. 31).

O quarto elemento, segundo Caldas (2009) envolve a convivência dos indivíduos com as constantes demonstrações de força e poder entre os grupos da arena política, retratado inicialmente pelo poder exercido pelos governadores e vice-reis até 1808, seguido pela chegada da Coroa e conseqüentemente do Império (1808-1889), além das sucessivas ditaduras nos períodos vindouros. Com o fim da escravidão em 1888, o novo cenário do país passou a ser retratado pela exploração do imigrante e a partir da industrialização do trabalhador. “Ou seja, em última análise, os brasileiros aprenderam, desde os primeiros dias do país, a esperar, temer, admirar e respeitar a autoridade” (CALDAS, 2009, p. 59).

O quinto elemento é a formação de “uma estrutura social profundamente hierárquica” resultante da natureza dos colonos e a cultura portuguesa, enquanto o sexto elemento é a influência dessa cultura sobre os nativos, reforçando a predominância de características comportamentais no povo brasileiro como “a cultura festiva, a liberdade moral e a sensualidade que até hoje representam um estereótipo nacional” (CALDAS, 2009, p. 59).

Freitas (2012) destaca ainda que a sociedade brasileira é híbrida desde sua formação, pois o português colonizador já possuía o traço da miscigenação, assim não houve dificuldades para que esse buscasse para a procriação as índias, formando os primeiros brasileiros e para completar o triângulo racial do país, o colonizador incorporou a essa miscigenação também o escravo.

Assim a cultura brasileira pode ser identificada também por meio de traços culturais, segundo Alexandre Freitas (2012, p. 39) o conceito de traço envolve a representação daqueles pressupostos básicos que permitem que o indivíduo se visualize como brasileiro, ainda segundo o autor “traços nacionais são como parte de cada indivíduo”. Nesse sentido, Freitas (2012) destaca que:

[...] parece haver unidade orgânica, um núcleo central, durável ainda que móvel, que pouco ou muito lentamente se modifica. É nesta unidade que se reconhece o gênio da nação, a alma de um povo, explicando suas tendências e aspirações, refletindo tanto suas glórias como suas fraquezas (FREITAS, 2012, p.42)

Cabe ressaltar que os elementos históricos apontados por Caldas (2009) também estão relacionadas com os traços culturais brasileiros apresentados por autores como Tanure (2009; 2012) e Alexandre Freitas (2012).

Na tabela a seguir Freitas (2012) sintetiza os principais traços brasileiros que exercem influência nas organizações, o intuito do autor é tornar fácil a identificação desses elementos no cotidiano das empresas.

**Tabela 3: Traços brasileiros e características-chave**

Traço	Características-chaves
1. Hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tendência a centralização do poder dentro dos grupos sociais</li> <li>▪ Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais</li> <li>▪ Busca e aceitação dos grupos inferiores</li> </ul>
2. Personalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sociedade baseada em relações pessoais</li> <li>▪ Busca de proximidade e afeto nas relações</li> <li>▪ Paternalismo: domínio moral e econômico</li> </ul>
3. Malandragem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social</li> <li>▪ Jeitinho</li> </ul>
4. Sensualismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais</li> </ul>
5. Aventureiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mais sonhador do que disciplinado</li> <li>▪ Tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico</li> </ul>

**Fonte:** Freitas (2012, p. 44).

Como se observa são cinco os traços culturais apontados por Freitas (2012), destaca-se ainda que esses traços podem se desdobrar em dois ou mais como no caso da hierarquia, do personalismo e da malandragem.

O primeiro traço apontado por Freitas (2012) é o da hierarquia que teve suas origens tanto no poder eclesiástico como no patriarcal, sendo que esses também resultam da influência portuguesa. Dessa forma o sistema adotado se manifestava na figura do latifundiário, do “senhor do engenho” esse sistema só obteve êxito por

meio da mão de obra escrava a que foram submetidos os negros logo após a vitória cristã. Como resultado, as primeiras relações sociais advêm da forte estratificação social estabelecida por meio do abismo criado entre senhores e escravos dada a origem do trabalho escravo.

Por outro lado, o núcleo do sistema agrário no Brasil foi a família patriarcal. Foi ela a grande colonizadora do Brasil, que estabeleceu um poder aristocrático e virtualmente ilimitado. Centralizando o poder na figura do patriarca (o que sem dúvida ajudou a dar origem a nossos elementos machistas), a família colonial forneceu a ideia da normalidade do poder, da respeitabilidade e da obediência irrestrita. Esta organização, compacta e única, representante de uma minoria social, fez prevalecer as preferências por laços afetivos, e não deixa de marcar nossa sociedade, nossa vida pública e todas nossas atividades (FREITAS, 2012, p.46).

A família patriarcal forneceu as bases para o modelo de poder que até hoje regula a relação entre governantes e governados, os quais perpetuam as normas de dominação no Brasil (FREITAS, 2012).

Já o traço cultural do personalismo tem como característica a afetividade e a importância dada às relações, base do traço, caracterizado também pelo magnetismo que é exercido por meio do discurso, e é por meio dessas relações que o brasileiro abre caminhos - como no caso dos padrinhos - para os centros de poder, assim torna-se comum no país à obtenção de privilégios por meio da rede de amigos ou parentes (FREITAS, 2012, PRATES; TANURE, 2012).

Destaca-se que esse traço advém da sociedade patriarcal, como no traço da hierarquia, e com essa convive de forma dissonante. Esse traço pode ser visualizado nas organizações por meio da relação estabelecida entre patrões e empregados, como bem destaca Freitas (2012).

Ao estabelecer uma relação de confiança, protege-o como seu filho e, com o empregado na mão, controla-o. Por sua vez, o empregado, ao sentir-se protegido, retribui com lealdade a seu superior. Tudo isso confunde o empregado e permite ao patrão exercer duplo controle da situação. É neste ponto que fechamos o cerco daquilo que chamamos de relação paternalista, tão comumente encontrada em nossas organizações. Uma relação em que o pai (superior), ao mesmo tempo que controla o subordinado e ordena (relação econômica), também agrada-o e protege-o (relação pessoal) (FREITAS, 2012, p. 49).

Nas organizações públicas o traço do personalismo é representado pelo paternalismo, assim segundo Bergue (2010) esse traço permeia a legislação em torno do funcionalismo público, assim os agentes públicos gozam de benefícios que exorbitam a média do que é aplicado nas organizações privadas.

O traço cultural denominado malandragem funciona como um modo de navegação social baseado nas relações interpessoais. Aqui se enquadra o famoso “jeitinho” pelo qual o brasileiro busca por meio de soluções criativas e alternativas burlar normas e procedimentos para atingir seus objetivos. Assim, o país é conhecido como uma “escola de malandros”, o estrangeiro visualiza os brasileiros por sua capacidade de adaptação, pela forma como busca soluções originais e por seu dinamismo e flexibilidade (FREITAS, 2012).

O sensualismo é um traço herdado do português colonizador e que evoluiu com a miscigenação entre brancos, negros e índios, esse traço é demonstrado pelo gosto do brasileiro por suas relações interpessoais, e pela necessidade que o brasileiro tem de criar elos íntimos, o traço ganha destaque no carnaval, no cotidiano se manifesta na afetividade das relações que caminham lado a lado de um sensualismo efetivo.

O traço cultural de aventureiro representa o brasileiro como uma pessoa que busca proveito material com o mínimo de esforço, além disso, é representado também pelo desprezo ao trabalho manual e forte apego pelas posições de prestígio, um ponto positivo é que esse traço permite que o brasileiro vença obstáculos “tudo é claro, respeitando a ‘lei’ do mínimo esforço” (FREITAS, 2012, p. 53).

Outro elemento que pode ser identificado como traço cultural da Administração Pública, fortemente influenciado pela herança patrimonialista, é a figura do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme previsto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal (BERGUE, 2010, p. 23).

Observa-se que os traços culturais do Brasil estão presentes na gestão pública até mesmo por meio de seu arcabouço legal, como o citado por Bergue (2010) com relação aos cargos de comissão e as vantagens excessivas concedidas ao funcionalismo público por meio de licenças, vantagens e concessões especiais.

Assim, alguns traços culturais são perceptíveis no comportamento do agente público, conforme elenca Bergue (2010) esses são:

- ênfase nas relações pessoais e de grupos;
- a reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências;
- a constância no ritmo e dinâmica de trabalho;
- o reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade);
- a valorização seletiva de padrões formais;
- o corporativismo; e
- a condescendia (BERGUE, 2010, p. 24).

Nota-se que entre esses estão presentes os traços como o personalismo, dada a forte importância dada as relações pessoais, a hierarquia ligada a dinâmica e padronização do trabalho e o traço ligado a malandragem representado pelo “jeitinho” ligada ao corporativismo e a condescendia.

O gestor público deve estar atento às nuances apresentadas pela cultura organizacional quando for implementar mudanças ou projetos, pois a negligência dos aspectos culturais pode levar ao fracasso de qualquer projeto e política administrativa.

Além dos traços culturais do país, cabe destacar que a liderança é outro fator que exerce influência na criação ou manutenção da cultura organizacional. Segundo Schein (2009) a liderança é uma das fontes da cultura, o autor destaca ainda que é importante não confundir as suposições individuais do líder com o grupo, apesar de que muitas vezes essas suposições passam a ser validadas pelo grupo e fazer parte integrante da cultura.

O líder é responsável por transmitir a cultura da organização aos novos membros, por meio de seu carisma atrai a atenção de seus subordinados, o que lhe permite transmitir suas principais suposições e valores de forma clara (SCHEIN, 2009), como resultado exerce influência tanto a cultura organizacional como no clima organizacional.

Assim, os líderes nas organizações ensinam aos seus seguidores a forma de “perceber, pensar, sentir e se comportar, baseados em suas próprias convicções conscientes e inconscientes” (SCHEIN, 2009, p. 230).

Schein (2009) defende que os líderes fazem uso de mecanismos de fixação como o apresentado na tabela a seguir.

**Tabela 4: Como os líderes fixam crenças, valores e suposições.**

Principais Mecanismos de Fixação

Ao que os líderes prestam atenção e o que eles mensuram e habitualmente controlam

- Como os líderes reagem a incidentes críticos e a crise organizacionais
- Como os líderes alocam recursos
- Como os líderes deliberam sobre a modelagem de papéis, o ensino e o *coaching*
- Como os líderes alocam recompensas e status
- Como os líderes recrutam, selecionam, promovem e demitem

Mecanismos de Articulação Secundária e de Reforço

- Design e estrutura organizacional
- Sistemas e procedimentos organizacionais
- Ritos e rituais da organização
- Design do espaço físico, das fachadas e dos edifícios
- Histórias sobre eventos e pessoas importantes
- Declarações formais da filosofia, dos credos e dos códigos organizacionais.

**Fonte:** Schein (2009, p. 230).

Com se observa na tabela, os líderes podem fazer uso de diversos tipos de mecanismos de fixação, entre eles está a forma com que prestam atenção, mensuram e controlam algo com que lidam de maneira sistemática, dessa forma permitem que os liderados percebam mesmo nos mínimos atos a direção dada pelo líder, assim quando o líder é atento ao seu próprio comportamento pode utiliza-lo como forma de comunicação (SCHEIN, 2009).

No Brasil, a liderança é tratada por Prates e Tanure (2012) em seu modelo de sistema de ação cultural brasileiro pelo qual propõe que esse seja composto por quatro subsistemas, a saber: o institucional que é relacionado aos traços culturais aprendidos no convívio com a sociedade, o pessoal ligado aos traços típicos aprendidos no convívio domiciliar, e os dos líderes e dos liderados.



O subsistema dos líderes faz um corte, reunindo traços encontrados naqueles que detêm o poder, enquanto o subsistema dos liderados abrange os aspectos culturais mais próximos daqueles subordinados ao poder. É muito importante notar que esta é uma visão dinâmica e relativa, pois qualquer cidadão pode encontrar características nos subsistemas alternativos, conforme a situação na qual se encontre; isto é, ora estamos na posição de líderes, ora estamos na posição de liderados. Por outro lado, existem momentos em que atuamos de forma impessoal e outros em que nos portamos como pessoa (PRATES; TANURE, 2012, p. 57).

Assim, no âmbito institucional o subsistema dos líderes sofre interferência de três elementos a concentração de poder, que envolve o traço da hierarquia, o traço do personalismo e o paternalismo (PRATES; TANURE, 2012).

Nota-se, que são diversos os aspectos que influenciam a cultura organizacional, por essa razão o gestor deve buscar conhecer a cultura nacional, a cultura organizacional da organização, entender como ocorre os processos entre líderes e liderados, pois só conhecendo todo esse escopo será capaz de tomar decisões e desenvolver planos e projetos que levem ao desenvolvimento organizacional.

### 3.3 O PODER NAS ORGANIZAÇÕES

Uma das questões mais importantes na abordagem da cultura organizacional gira em torno das relações de poder, essas são responsáveis pela forma como os processos são elaborados dentro da organização, além de estar ligada a liderança e a criação, manutenção e modificação da cultura. Esse tópico tem por objetivo apresentar a abordagem sobre o poder e sua relação com a cultura organizacional e a gestão pública no Brasil.

Para Dias (2012) cada cultura possui uma expressão peculiar do poder, em sua concepção o poder é a capacidade que uma pessoa ou organização possuem para influenciar o comportamento dos outros, segundo o autor o poder se desenvolver por meio das interações sociais presente na estrutura organizacional.

Nesse sentido, Krausz (1991 Apud TAVARES, 1996) defende que o poder é inerente ao indivíduo e que esse pode escolher por fazer uso dele ou não, além disso, só se desenvolve por meio de relações sociais nos quais interagem o influenciador e o influenciado, assim o primeiro busca exercer influencia sobre o segundo podendo obter sucesso ou resistência.

Segundo Srour (2005) como parte integrante das práticas sociais, as relações de poder tem por objetivo operar intervenções na realidade, seja ela material ou imaterial, seja ela tangível ou intangível (SROUR, 2005).

De acordo com Tavares (1996) a margem de liberdade dada aos indivíduos com relação a aceitação do poder é o que lhe confere um caráter relacional, uma vez que essa opção sofre influência do ambiente e da tríade formada pelos aspectos emocional, cognitivo e racional de cada pessoa.

Pires e Macedo (2006) destacam que a interação social nas organizações é desenvolvida de forma intensa, além de propiciar um envolvimento ativo dos superiores hierárquicos, que são em sua maioria autocráticos.

[...] o poder é uma relação social, não uma posse unilateral: articula agentes com interesses diferenciados, no mais das vezes conflitantes. Sua fonte originária encontra-se na capacidade de coagir ou de estabelecer domínio sobre outros agentes. Isso significa produzir "efeitos desejados" ou controlar as ações alheias. Assim, as relações de poder são formadas por articulações: a dominação e sujeição (a exemplo da relação propriedade e de não-propriedade) e a do mando e obediência (a exemplo da relação trabalho que põe em jogo as funções de gestão e de execução) (SROUR, 2005, p.167).

Destaca-se que as relações de forças podem ser percebidas de forma mais consistente por meio do trabalho, uma vez que esse ao intervir na natureza “a integra ao domínio social como espaço humanizado e permite transmutar os produtos obtidos em propriedade econômica” (SROUR, 2005, p. 175).

As relações de forças empreendidas no ambiente de trabalho relacionam-se com o que Srour (2005) denomina como jogo do poder que pode ser resumido da seguinte maneira:

- A agregação de valor econômico depende da satisfação de necessidades;
- A agregação de forças políticas depende da satisfação de interesses;
- A agregação de conteúdo simbólico ou a legitimação das ordens depende da satisfação das mútuas expectativas dos emissores e dos receptores. (SROUR, 2005, p. 178-179).

Nota-se que as relações de forças são regidas por um componente central a “satisfação” seja ela no nível de necessidades – que podem ir desde financeiras a de prestígio – como no caso da agregação de valor econômico, seja ela a nível de interesses – envolvendo os processos políticos dentro da organização – ou seja ela a nível mútuo – repleta de simbolismo e legitimação. Assim, o que importa no jogo do poder seja para quem o detém ou para quem a ele é submetido é representado pela aquisição de vantagens e defesa de interesses.

Salienta-se que os processos políticos que se desenvolvem nas organizações representam essa disputa pelo atendimento de interesses, no qual o que se impera é a imposição de alguns interesses em detrimento de outros, propiciando que algumas decisões sejam tomadas e se tornem imperativas (SROUR, 2005).

Assim, nas organizações os agentes medem forças da seguinte forma: os proprietários por meio da criação de uma coalizão dominante, os gestores por meio da consolidação de uma equipe diretiva, os trabalhadores sejam eles organizados ou não podem opor resistência velada ou declarada, a sociedade por meio dos grupos de pressão “*lobbies*”, e por fim os agentes podem medir forças por meio das redes informais de poder “formadas em geral por laços interpessoais, manobram seus mil tentáculos para obter as mais variadas vantagens” (SROUR, 2005, p. 180).

A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de “arranjos”, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares. [...] Tentando entender as organizações como sistemas de governo e tentando desvendar a detalhada política da vida organizacional, é possível compreender qualidades importantes da organização que são, frequentemente, encobertas ou ignoradas (MORGAN, 1996, p. 146 apud BERGUE, 2010, p. 17).

Nesse sentido, Bergue (2010) sugere que na análise do fenômeno organizacional devem-se considerar os objetivos pessoais ante os institucionais. Destaca ainda que a essa diferença se acentua a medida que as organizações se tornam maiores, como é o caso das organizações públicas, nessas o poder tende a ser mais difuso.

Segundo Pires e Macedo (2006) nas organizações públicas os agentes públicos de carreira em seu trabalho acabam por desenvolver uma habilidade diplomática, essencial para sua permanência na organização, uma vez que, ao usar a diplomacia esses agentes evitam entrar em conflito com os seus gestores que geralmente provém de cargos de confiança, e muitas vezes tem sua competência posta em cheque. Assim, “nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil” (PIRES; MACEDO, 2006, p. 94).

Nesse sentido, Tavares (1996) faz uma analogia sobre como se processa o poder nas organizações privadas e nas organizações públicas, assim destaca que:

[...] entre as organizações privadas e públicas, percebe-se, em relação as primeiras, que há espaço para o uso da coerção através da relação de dependência, quando se atribui a ocupantes de determinados cargos o direito de exercerem atos influenciáveis unilaterais sobre os seus subordinados. Já em relação as organizações públicas, observa-se que o poder se reveste sobre a forma de manipulação material ou emocional, gerando burocracia, desinteresse, multiplicação excessiva de normas e regras e procedimentos no sentido de controlar melhor o trabalho das pessoas, contudo, prejudicando o funcionamento da organização. Assim, em ambos os casos o poder contextual é o mais evidenciado e utilizado, fazendo com que a organização, ao invés de alcançar resultados, estimule o oportunismo, a falta de ética e de profissionalismo entre os membros, uma vez que a competência é menos valorizada do que o conformismo e a obediência ao líder (TAVARES, 1996, p.4).

Cabe ressaltar, que o poder contextual nasce no processo de socialização do indivíduo no seio da organização, esse poder é um reflexo da cultura organizacional predominante, assim representa a tudo aquilo que a organização

coloca a disposição de seus membros para a coordenação e integração das ações que permitam que a organização atinja seus objetivos (TAVARES, 1996).

Há dois aspectos a ser considerado com relação ao poder, um deles é o da legitimidade que envolve “o poder manifesto pela autoridade”, que por sua vez é aceito tanto pela sociedade como dentro das organizações, caracteriza-se pela hierarquia e pela estrutura burocrática. Outro aspecto é o poder manifesto por meio das relações informais que se desenvolvem por meio da cultura organizacional (DIAS, 2012). O autor ainda destaca que o poder pode ser percebido por meio dos seus componentes, a saber: a força, a autoridade e a influência.

O uso da força pode ser representado pelo próprio Estado e suas organizações policiais e militares, na sociedade, a força se configura também por meio de manifestações de poder exercida por organizações criminosas (DIAS, 2012).

Srouf (2005) defende que uma das formas do poder se manifestar é por meio do que o autor denomina como “mando”, esse por sua vez é um instrumento de coesão e integração ligado com a dimensão simbólica do espaço social, além de atuar como mecanismo de controle e repressão, ligado a dimensão política.

O autor destaca ainda que o “mando” se constitui a face operacional do poder, pois esse é delegado por meio de seus detentores aos agentes responsáveis por aplicar as decisões previamente instituídas, assim como para os que irão zelar pelo cumprimento das regras e normas impostas por aqueles que possuem a dominação política. Cabe ressaltar que o mando também pode ser representado pela faculdade que o indivíduo tem de resistir e sabotar as decisões ou regras impostas.

A autoridade representa a legitimação do poder por meio de conteúdo jurídico ou moral, subdividi-se em racional-legal, tradicional e burocrática, a primeira baseia-se na estrutura burocrática com posições legalmente instituídas, a segunda baseia-se nas crenças, normas e tradições a que as pessoas se submetem em nome da tradição, a terceira baseia-se nas qualidades pessoais do indivíduo sendo bem representada pela liderança (WEBER, 1991 apud DIAS, 2012).

Para Dias (2012) a influência pode ser definida como a capacidade que um indivíduo tem de afetar decisões sem exercer um cargo público ou privado (autoridade racional-legal) ou coerção física. Srouf (2005) acrescenta que a

influência não faz uso da força, uma vez que essa opera por meio de um processo de convencimento/persuasão podendo ser definida também como autoridade moral.

A influência pode ser caracterizada por meio do uso de recursos materiais e pelo acúmulo de informações, no entanto, o influenciador só terá o poder se souber utilizar os seus diversos componentes (DIAS, 2012). Para Srour (2005) o influenciador deve ser caracterizado também por possuir uma superioridade mental ou ser detentor de algum conhecimento especial, por sua capacidade de transmitir idéias e vendê-las, pela facilidade com que conquista a adesão dos outros, possuindo geralmente uma virtude de liderança.

Nos grupos informais existentes nas organizações, o poder está baseado nas características dos indivíduos. É um produto de relações de troca desiguais que acontece quando alguns indivíduos ficam crescentemente dependentes em relação a outros. Os grupos primários, formados ao redor do processo produtivo, numa linha de produção ou área determinada, constituem verdadeiras células de poder, com suas próprias regras e hierarquia, as quais, em geral, passam por cima das regras estabelecidas pela empresa (DIAS, 2012, p. 117-118).

Segundo Srour (2005) o mando e a influência se constituem também como meios de controle, uma vez que são capazes de interferir no decorrer dos acontecimentos sociais, além de atuar sobre as relações sociais e sobre os interesses e consciência dos indivíduos.

De acordo, com Galbraith (1999) o exercício o poder manifesta-se por meio de três instrumentos, o primeiro se relaciona ao poder condigno pelo qual a submissão é alcançada por meio da imposição ou ameaças, o segundo é o poder compensatório no qual a submissão é conquistada por meio de recompensas ou percepção de vantagens, e por fim o terceiro é o poder condicional que envolve o uso da persuasão/convencimento.

Para Bertero (2012) a análise da dimensão do poder nas organizações deve levar em consideração a cultura organizacional, uma vez que o poder a integra, sendo até mesmo capaz de modificá-la. Por essa razão destaca que o poder deve ser analisado sob 5 pontos centrais de instrumentalização.

O primeiro ponto apresenta o poder ligado à figura do proprietário, esse aspecto relaciona-se a fase inicial do capitalismo industrial, no entanto o autor destaca que no Brasil esse aspecto ainda está presente nas organizações. Assim:

Do ponto de vista das bases do poder do empresário podemos vê-lo como lastreado tanto na propriedade como na tradição, Tais bases conferem ao poder do proprietário a sua legitimidade, à medida que a sociedade como um todo, mas especialmente os outros membros da organização e agentes do meio ambiente organizacional, aceita o exercício do poder pelo proprietário, acatando e executando suas decisões (BERTERO, 2012, p.29).

O poder do proprietário pode ser difundido com a expansão da organização e pela falta de habilidades desse em áreas específicas, o poder passa a fluir da figura do proprietário para a figura dos “influenciadores internos” representados por administradores, profissionais de áreas estratégicas da organização como marketing, produção, P&D, entre outros (BERTERO, 2012).

O Brasil é um país cujo centro do poder empresarial parece ainda residir claramente na coalizão interna, na qual o proprietário ou o conjunto dos acionistas majoritários dispõe de hegemonia. As relações entre os acionistas e os quadros administrativos formados por profissionais tendem a ser as relações patrimoniais, e o poder dos quadros administrativos é mais de execução em esferas específicas (BERTERO, 2012, p. 32).

O segundo ponto de análise da instrumentalização do poder encontra-se no paradigma de análise psicossociológico de organizações, essa “detém-se sobre os objetivos e o exercício do poder a nível de indivíduos” (BERTERO, 2012, p. 34). Nesse ponto, o que importa é o processo de interação entre os membros da organização no qual o exercício do poder ficaria a cargo da imposição dos objetivos dos indivíduos uns sobre os outros.

O terceiro ponto relaciona-se com o desdobramento do poder das organizações que se amplia até o seu entorno provocando impactos e influenciando no ambiente externo no qual a organização esteja inserida (BERTERO, 2012).

Já o quarto ponto está relacionado com o elo existente entre o poder e a cultura organizacional, assim dentro da cultura organizacional a principal atribuição do poder é “manter a harmonia e o equilíbrio no interior da organização” (BERTERO, 2012, p. 38). Bertero (2012) destaca ainda que o poder é responsável por ordenar, por homologar processos e premiar o desempenho.

O poder não pode deixar de ser enfatizado em seu aspecto de mantenedor, fiador e homologador da cultura da organização. Há no poder, portanto, um elemento estático ou preservador que também leva ao controle. Organizações são também agentes controladores, tanto internos, sobre os membros da organização, como externos, atuando no meio ambiente organizacional relevante. O poder é elemento fundamental para que a face

controladora da organização se manifeste, e esta face nem sempre é percebida como bela e agradável (BERTERO, 2012, p. 38).

Enfim, o quinto ponto envolve a influência do poder sobre o processo de formação da cultura, nessa fase o fundador tende a moldar a cultura segundo suas crenças e valores, o seu poder pode ser percebido por meio dos processos de recrutamento e seleção, assim como tem amplo poder sobre os processos de punição, recompensa, promoção e rebaixamento (BERTERO, 2012).

Salienta-se, então que o poder está relacionado com a cultura inicialmente na sua formação, para em seguida exercer o papel de mantenedora e modificadora dessa mesma cultura.

Por fim, o poder é uma complexa teia, na qual todos estão envolvidos, por meio da cultura se propaga e nas organizações se manifesta, tende a estabelecer elos de dominação social, no qual o dominado é submetido ao dominador. Como corrente de pensamento teórico é muito amplo, por isso nesse estudo optou-se por uma linha que apresenta as características mais relevantes às organizações públicas e privadas, sem, no entanto prender-se ao seu desenvolvimento histórico evolutivo.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública no Brasil perpassou por longos períodos de mudança até alcançar o modelo gerencial que hoje a sustenta, entretanto para que essa seja compreendida o gestor público deve levar em consideração os aspectos históricos de sua formação, assim como a construção da cultura organizacional e a manifestação do poder no ambiente de trabalho. Esse estudo expande a discussão sobre o tema percorrendo os pontos mais relevantes por meio dos estudos dos teóricos contemporâneos da Administração.

A pesquisa teve como pressupostos básicos para o seu desenvolvimento os seguintes objetivos específicos: A) realizar levantamento histórico sobre a influência das relações entre poder e cultura nas organizações públicas brasileiras; B) Identificar os principais elementos que geram vínculos entre o uso do poder e a cultura instituída e C) analisar quais os pontos fortes e fracos estabelecidos a partir dos vínculos para a efetividade da gestão pública.

O primeiro identificou por meio da pesquisa bibliográfica os principais pontos da história da administração pública no país, percorrendo o conceito de público, os regimes de gestão, as reformas de Estado, os princípios promulgados, além da conceituação dos modelos de gestão pública, uma vez que, o objetivo era criar um esboço para a compreensão dos vínculos históricos da gestão pública no Brasil. A cultura organizacional foi tratada desde suas origens antropológicas, perpassando por sua evolução e principais correntes na teoria das organizações. O poder como parte integrante da cultura foi apresentado no decorrer do desenvolvimento desse estudo, além de ser tratado de forma mais pontual em tópico específico. Assim buscou-se apontar no decorrer desse estudo a relação entre os temas e sua importância para a gestão pública.

Bresser-Pereira (2001) resume os seus principais períodos de forma concisa destacando que essa se desenvolvia conforme a evolução da sociedade, assim enquanto a sociedade atravessava o período mercantil-senhorial o Estado enquanto política era oligárquico e seu o modelo de gestão era o patrimonial, durante o período capitalista industrial o Estado enquanto política era autoritário e seu modelo de gestão o burocrático, a partir de 1985 início do período pós-industrial o Estado enquanto política passou a ser o democrático e seu modelo de gestão o gerencial.

Assim, o país passou por mudanças que resultaram em seu desenvolvimento em nível de sociedade, de política e de administração.

No Brasil, a atual configuração da gestão pública é fruto das constantes reformas de Estado promovidas desde 1930, o que permitiu uma gestão pública mais centrada a atender as necessidades sociais, pelo estabelecimento de políticas públicas que promovam a melhoria de vida da população e o pleno desenvolvimento da nação.

A gestão pública sofre interferência de elementos como a cultura organizacional e o poder que regem o ambiente de trabalho ditando o clima e as relações sociais, sua essência se resume em “como as coisas são feitas por aqui”. Destaca-se que ambos são influenciados pela cultura nacional, formada desde sua colonização, assim a nossa cultura herdou os traços da cultura portuguesa desde assunção do modelo de gestão tipicamente patrimonialista até as práticas sociais.

Segundo Freitas (2012) o Brasil caracteriza-se como uma sociedade híbrida, dada a sua formação que contempla o triângulo racial composto pelo colonizador, o escravo e o índio. Essa efervescência cultural contribuiu no desenvolvimento das nossas relações sociais de trabalho, que inicialmente eram formadas pelo senhor do engenho versus escravo para se transmutar em nossos dias para a figura do empregador versus trabalhador, assim difundiu-se a cultura patriarcal, dando origem ao traço cultural do paternalismo originado no patrimonialismo e que perpetua a dominação social no seio das organizações sejam elas de caráter público ou privado.

O segundo objetivo visava à identificação dos principais elementos que geram vínculos entre o uso do poder e a cultura instituída conforme elencado:

- a) A adoção de modelos de gestão permitiu a evolução da gestão pública no país proporcionando a mudança na relação Funcionário versus Estado e Estado versus Cidadão;
- b) apesar dessa mudança se perpetuam traços de nossa cultura como o favoritismo, o jeitinho, a flexibilidade;
- c) as organizações por meio da cultura influenciam o comportamento do indivíduo que ao identificar-se com ela pode vivenciar uma experiência pela qual seus processos cognitivos entram em questão, podendo a organização exercer influência sobre a sua identidade e como esse lidará com as relações sociais repletas por questões de poder e autoridade.

- d) os traços culturais do Brasil estão presentes na gestão pública, entre eles, destaca-se o personalismo dada a forte importância das relações pessoais, a hierarquia ligada à dinâmica e padronização do trabalho, o “jeitinho” ligado ao forte corporativismo e condescendência;
- e) o poder nas organizações públicas tende a ser mais difuso por isso os agentes públicos acabam por desenvolver a habilidade diplomática para lidar com as constantes discontinuidades da gestão;
- f) nas organizações públicas, os indicadores do poder são determinados pelas relações de estima e pelos jogos de influência;
- g) a atribuição do poder dentro da cultura organizacional está em manter a harmonia e o equilíbrio dentro da organização.
- h) e por fim, o poder é complexo e tende a estabelecer elos de dominação social.

O terceiro objetivo indica os pontos fortes e fracos da gestão pública no Brasil conforme identificado nos vínculos. Entre os pontos fortes está a capacidade de adaptação a novos padrões, dada a forte valorização de características como a flexibilidade. Além do forte acolhimento dentro do ambiente de trabalho, uma vez que as relações de estima são valorizadas e incentivadas.

No entanto, esses vínculos denotam também a exposição de pontos fracos uma vez que nas organizações públicas há uma crescente difusão do poder (BERGUE, 2010) que concede a gestão pública um elevado grau de autonomia que segundo Castor e José (1998 apud PIRES; MACEDO, 2006) promovem as práticas de favorecimento e clientelismo, comuns no país desde 1808, nascida no patrimonialismo e perpetuada no gerencialismo.

Nota-se que essas práticas se perpetuam dado os constantes escândalos que envolvem a administração pública, basta lembrar o caso do “mensalão” que refletiu o que acontece com frequência na gestão pública, dada a influência e os jogos de interesses. No entanto, esse caso, apresenta uma vertente positiva, pois foi possível perceber que “o país está mudando” e começando a punir os corruptos.

Por fim, cabe destacar que esse estudo limitou-se a buscar, conhecer e organizar os dados levantados na pesquisa documental sobre o poder, a cultura e a gestão pública no Brasil, não abrangendo as demais áreas de conhecimento que envolve a gestão pública, assim como, não se aprofundou em questões relativas aos

aspectos psicológicos e históricos do poder, esse espaço gerado possibilita a exploração desses fatores por outros pesquisadores.

## REFERÊNCIAS

AKTOUF, Omar. **O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas.** In: CHANLAT, Jean-François (coord.) *O Indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. v. 2. 1 ed. Tradução de Arakcy Martins Rodrigues. São Paulo: Atlas, 2008. p.39-79.

BELLE, Françoise. **Executivas: Quais as diferenças na diferença?** In: CHANLAT, Jean-François (coord.) *O Indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. v. 2. 1 ed. Tradução de Arakcy Martins Rodrigues. São Paulo: Atlas, 2008. p.196-231.

BERGUE, Sandro Trescasto. **Cultura e mudança organizacional.** Brasília: CAPES, 2010.

BERTERO, Carlos Osmar. **Cultura organizacional e instrumentalização do poder.** In: FLEURY, Maria Tereza, FISCHER, Rosa Maria (coords) *Cultura e poder nas organizações*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.29-44.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** In: PINHEIRO, Paulo Sergio; SACHS, Ignagy; WILHEIM, Jorge (orgs.) *Brasil: Um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p.222-259. Disponível em:  
<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonialGerencial.pdf>>

CALDAS, Miguel. **Culturas brasileiras: entendendo perfis culturais no plural e em mutação.** In: BARBOSA, Livia (coord.) *Cultura e diferença nas organizações: reflexão sobre nós e os outros*. São Paulo: Atlas, 2009. p.53-83.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CIAMPA, Antonio da Costa. **Identidade.** In: LANE, Silvia T. M.; CODO, Wanderley (orgs.) *Psicologia Social: o homem em movimento*. 13ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.p.58-75.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública.** Brasília: CAPES, 2009.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. 253 f. Tese (doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

COUTINHO, Maria Chalfin. **Dialética da Exclusão/Inclusão em uma organização industrial**. *RAE- eletrônica*. São Paulo, v.5, n.1, Art.7, jan./ jun. 2006. Disponível em:

[≤http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3356&Secao=Forum&Volume=5&Numero=1&Ano=2006>](http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3356&Secao=Forum&Volume=5&Numero=1&Ano=2006)

D'IRIBARNE, Philippe. **Conceituando culturas nacionais: uma abordagem antropológica**. In: BARBOSA, Livia (coord.) *Cultura e diferença nas organizações: reflexão sobre nós e os outros*. Tradução de Lígia F. Ferreira e Lígia Rivello. São Paulo: Atlas, 2009. p.15-29.

DIAS, Reinaldo. **Cultura organizacional**. 3 ed. Campinas, SP: Alínea, 2012.

ENRIQUEZ, Eugene. **Interioridade e Organizações**. In: DAVEL, Eduardo; VERGARA, Silvia Constant (orgs.) *Gestão com pessoas e subjetividade*. 6 ed. Tradução de Marcelo Dantas. São Paulo: Atlas, 2013. p.144-159.

FADUL, Elvia; SILVA, Lindomar Pinto Da. **A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite a reflexão**. *RAC*. Curitiba, v.14, n.4, jul/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n4/06.pdf>>

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle**. *RAE*. São Paulo, v.51, n.5, set/out. 2011. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75902011000500001.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902011000500001.pdf)>

FLEURY, Maria Tereza Leme. **O simbólico nas relações de trabalho**. In: FLEURY, Maria Tereza, FISCHER, Rosa Maria (coords) *Cultura e poder nas organizações*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.113-127.

FLEURY, Maria Tereza Leme, SAMPAIO, Jader dos Reis. **Uma discussão sobre cultura organizacional**. In: *As pessoas na organização*. São Paulo: Editora Gente, 2002 p.283-294.

FREITAS, Alexandre Borges. **Traços brasileiros para uma análise organizacional.** In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira.* 1 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012. p.172-183.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

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

GALBRAITH, John Kennet. **Anatomia do poder.** Tradução de Hilário Torioni. São Paulo: Pioneira, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.3 p. 20-29. São Paulo: FGV, 1995.

JACQUES, Maria da Graça Corrêa. **Identidade e Trabalho: uma articulação indispensável.** In: TAMAYO, Álvaro. *et. al Trabalho, organizações e cultura.* São Paulo: Cooperativa de Autores Associados, 1996. p.41-47.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** 2ª Ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007.

LANE, Silvia T. Maurer. **O que é psicologia social.** 22ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 16-24.

MARTINS, Humberto Falcão. **A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira.** In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira.* 1 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012. p.172-183.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Cultura nacional e cultura organizacional:** In: DAVEL, Eduardo; VASCONCELOS, João (coord.) *Recursos humanos e subjetividade.* 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p.187-197.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Cultura e organizações no Brasil.** In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira.* 1 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012. p.25-37.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades.** Cadernos de Pesquisas em Administração de Empresas, v. 1, n.3 p. 1-5. São Paulo: FEA,1996.

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil.** RAP. Rio de Janeiro, v.40, n.1, jan/fev. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>>

PRATES, Marco Aurelio Spyer. TANURE, Betânia. **O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro.** In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.) *Cultura organizacional e cultura brasileira.* 1 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2012. p. 55-69.

PAGÈS, Max. **O poder nas organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos.** Tradução de Maria Cecília Pereira Tavares, Sonia Simas Favatti. São Paulo: Atlas, 1987.

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança.** Tradução de Ailton Bomfim Brandão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.162-202.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações: os desafios das formas de gestão.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TAMAYO, Álvaro. **Valores organizacionais.** In: TAMAYO, Álvaro. *et. al Trabalho, organizações e cultura.* São Paulo: Cooperativa de Autores Associados, 1996. p.175-193.

TANURE, Betânia. **Singularidades da gestão a brasileira.** In: BARBOSA, Livia (coord.) *Cultura e diferença nas organizações: reflexão sobre nós e os outros.* São Paulo: Atlas, 2009. p.30-52.

TAVARES, Fernanda Pereira. **A cultura organizacional como instrumento de poder.** Cadernos de Pesquisa em Administração. São Paulo, v.1, n.3,2º semestre. 1996. Disponível em:

<[http://tupi.fisica.ufmg.br/~michel/docs/Artigos\\_e\\_textos/Cultura\\_e\\_cultura\\_organiza\\_cional/cultura%20como%20instrumento%20de%20poder.pdf](http://tupi.fisica.ufmg.br/~michel/docs/Artigos_e_textos/Cultura_e_cultura_organiza_cional/cultura%20como%20instrumento%20de%20poder.pdf)>