

# ASPECTOS CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

**Edela Lanzer Pereira de Souza**

Professora Assistente Doutora  
da Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul.

---

## INTRODUÇÃO

---

Há várias maneiras de diferenciar administração pública de administração privada. Não vamos aqui esgotar o assunto. Nosso objetivo é ressaltar apenas algumas diferenças culturais que têm sido pouco analisadas. Partiremos de exemplos concretos, extraídos de quatro órgãos de administração pública direta e quatro órgãos de administração indireta (autarquias). As ocorrências foram escolhidas pelo seu caráter pitoresco e, acima de tudo, por me parecerem típicas da clientela do sistema público e improváveis de ocorrerem no meio empresarial.

Quanto à localização geográfica, tiveram lugar no Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, em São Paulo, no Paraná, em Pernambuco e em Minas Gerais. Evidentemente não serão identificadas.

---

## AS ILUSTRAÇÕES

---

**Ocorrência A:** Trabalhando com chefes de nível médio, solicitei que cada um relatasse, em pequenos grupos, "uma experiência de sucesso". Ao cabo de alguns minutos, para grande surpresa minha, percebi que havia pessoas chorando (homens e mulheres) em dois grupos. Ao verificar do que se tratava, descobri que haviam entendido "insucesso",

apesar de eu ter usado explicações adicionais, tais como: "não é preciso que seja um grande sucesso; pode ser um sucesso pequeno, mas algo que tenha causado satisfação". Pois mesmo assim, algumas pessoas ouviram "insucesso" e "insatisfação" e convenceram os companheiros do acerto de suas percepções. Nem precisaram me consultar, para esclarecer dúvidas. . .

Em diversas ocasiões encontrei a mesma dificuldade em reconhecer sucesso no trabalho administrativo público: os funcionários não encontravam experiências felizes para relatar. Nunca encontrei a mesma carência entre administradores de empresas. Estes, além de não incorrerem em mal-entendidos, sempre foram pródigos em contar vantagens.

**Ocorrência C:** Em meio a uma intervenção de confronto, na qual seis equipes revelavam suas percepções mútuas, espelhando aspectos fortes e fracos, recíprocos, uma delas retirou-se ostensivamente, por achar-se ofendida. Foi preciso um longo trabalho persuasivo para trazer de volta esse grupo, que era formado de técnicos de nível superior.

**Ocorrência D:** Em outra ocasião, os diretores e coordenadores de uma entidade estavam prontos para um retiro de trabalho, num hotel afastado. No entanto a saída foi adiada por várias horas porque um jornalista tomou conhecimento do fato e preparava uma "denúncia sobre o mau uso dos dinheiros públicos". Foi preciso apelar para instâncias superiores a fim de sustar o processo.

**Ocorrência E:** Depois de completado um trabalho de desenvolvimento de equipes, o órgão público revelou só dispor da metade dos recursos financeiros combinados inicialmente. Os participantes do projeto, satisfeitos com os resultados da intervenção, cotizaram-se e pagaram do próprio bolso a outra metade dos honorários.

**Ocorrência F:** No ano seguinte, outro setor do mesmo órgão público também solicitou um trabalho de desenvolvimento de equipes. Sabe-dores do que ocorrera anteriormente, computaram o dobro das horas de trabalho, para garantir os honorários em caso de corte . . .

**Ocorrência B:** A primeira e única vez em que perdi um avião, foi ao voltar de uma consultoria fora do Estado. Terminado o trabalho, ao meio-dia, fomos almoçar num restaurante, todos juntos. Minha bagagem ficou no carro oficial, que me levaria ao aeroporto. Durante a sobremesa, o diretor resolveu fazer-me uma surpresa e saiu discretamente para comprar uma peça de artesanato, em localidade vizinha, sem avisar para onde ia. O tempo esgotou-se, a hora do embarque passou e o diretor não voltava, enquanto nossa preocupação crescia. Felizmente, havia ainda outro vôo mais tarde e o contratempo não teve conseqüências maiores.

**Ocorrência G:** Em determinação órgão público foi feito um trabalho de desenvolvimento organizacional durante dois anos, obtendo-se uma mudança notável de clima, especialmente no que se referia à maior participação no processo decisório. Com a mudança do governo estadual, um novo diretor assumiu e a consultoria foi suspensa. Os funcionários manifestaram muita resistência ao novo estilo gerencial centralizador que se instituiu.

**Ocorrência H:** Um diretor de departamento reiteradas vezes manifestou incompetência técnica para o cargo,

criando situações embaraçosas para o órgão. Apesar disso era mantido, porque tinha respaldo político, do qual se vangloriava abertamente.

**Ocorrência I:** Esta teve lugar num município interiorano e não aconteceu comigo, mas me foi relatada pelo próprio consultor. Depois de um estudo metuculoso, ele apresentou um plano ao prefeito, pelo qual poderia racionalizar os serviços e dispensar dois terços dos funcionários. O projeto não foi aprovado, sob a seguinte consideração: "E o que faço com essa gente desempregada?"

---

## O CONCEITO DE CULTURA ORGANIZACIONAL

---

Recenseando a literatura, encontramos raros estudos sobre cultura organizacional.

Dentre os autores ligados ao estudo de administração, Pfiffner e Sherwood foram pioneiros em se deter sobre o tema. Adotaram o conceito antropológico de cultura apresentado por E.B. Taylor, e o aplicaram à organização: "Cultura é o todo complexo que compreende conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e qualquer outra capacidade ou hábito adquiridos pelo homem como membro da sociedade (Pfiffner & Sherwood, 1965). E esclarecem: "O conceito de cultura

é suscetível de aplicação ao estudo de organização por duas maneiras:

Primeiramente, é necessário reconhecer que não é possível isolar qualquer organização do ambiente cultural respectivo. Quer dizer, as organizações, na qualidade de organismos sociais têm de operar dentro da estrutura do sistema cultural mais amplo. (. . .) Uma segunda aplicação do conceito de cultura consiste em considerar a organização como subcultura. Em tal caso, aplica-se simplesmente o modelo da cultura à própria organização. Como instituição, supõe-se que a organização adquira tipos próprios de conduta de comportamento aprendido, desenvolvido dentro do contexto do modelo cultural mais amplo (Pfiffner & Sherwood, 1965)." Mais tarde encontram-se

Katz e Kahn (1973), do Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Michigan (Ann Arbor), que afirma: "toda organização cria sua própria cultura ou clima, com seus próprios tabus, costumes e crenças. O clima ou cultura do sistema reflete tanto as normas e valores do sistema formal como sua reinterpretação no sistema informal. O clima organizacional também reflete a história das porfias internas e externas, dos tipos de pessoas que a organização atrai, de seus processos de trabalho e "lay-out" físico, das modalidades de comunicação e do exercício de autoridade dentro do sistema. Assim como a sociedade tem uma herança cultural, as organizações sociais possuem padrões distintos de sentimentos e crenças coletivas que são transmitidos aos novos membros do grupo.

50

(...) Apesar das diferenças óbvias entre as culturas de organizações que desempenham essencialmente os mesmos tipos de funções, não é fácil especificar suas dimensões (Katz & Kahn, 1973).

Dentre os autores brasileiros encontramos Pierre Weil considerando o tema em foco. Ele parte do princípio de que existem objetivos, filosofias e culturas subjacentes aos atos administrativos. "As organizações podem ser consideradas como um ser vivo, que tem a sua personalidade, o seu comportamento que se traduz por tradições, hábitos, costumes, opiniões, atitudes, preconceitos, regulamentos, maneiras de resol-

ver os problemas, conjunto este que constitui a cultura da organização (Weil, 1972)."

Em nossa tese de doutorado adotamos uma análise de cultura inspirada em Eric Berne (1966), que assim se expressa textualmente: "Há três aspectos na cultura: o lado técnico, que fornece implementos para a atividade do grupo; a etiqueta grupal, que diz às pessoas como serem polidas umas com as outras, e o caráter do grupo, que as guia na expressão direta de seus sentimentos, sem serem rudes".

Mais adiante, Berne enfatiza: "para um entendimento prático de organizações e grupos é necessário ter uma teoria operacional de cultura grupal, pois a cultura influencia quase tudo que acontece num agregado social (Berne, 1966)."

A partir desses dados, conceituamos "cultura organizacional" como o conjunto de fenômenos resultantes da ação humana, visualizada dentro das fronteiras de um sistema (Souza, 1977).

Ela compõe-se de três elementos: os preceitos, a tecnologia e o caráter.

Por preceitos entende-se a autoridade e o conjunto de regulamentos e valores, explícitos ou implícitos, que regem a vida organizacional. Incluem-se aí: políticas administrativas, costumes sociais, estilos de gerência, rituais, cerimônias, tabus, tradições, dogmas, sanções, padrões

de conduta esperada, etc... É o conjunto das variáveis normativas da organização, equivalente à "dimensão nomotética" de Getzels (1958) e "etiqueta" de Berne.

Por **tecnologia** entende-se o conjunto de instrumentos e processos utilizados no trabalho organizacional, inclusive em suas relações com o ambiente externo. Incluem-se aí: maquinária, equipamentos, divisão de tarefas, estrutura de funções, "lay-out", racionalização de trabalho, recursos materiais, cronogramas, redes de comunicação, linguagem especializada, metodologia de serviços, etc.

É o conjunto das variáveis objetivas da organização, e que envolve a cultura "material" dos antropólogos.

Por **caráter** entende-se o conjunto das manifestações afetivo-volitivas espontâneas dos indivíduos que compõem a organização. Incluem-se aí: alegria, depressão, agressividade, medo, tensão, malícia, jocosidade, entusiasmo, carinho, apatia, etc.

É o conjunto das variáveis subjetivas da organização, a chamada dimensão "ideográfica" de Getzels. É também comparável ao conceito de "sintalidade" de Cattell (1961). A cultura assim concebida coincide com os três subsistemas principais da organização: o gerencial-administrativo, o tecnológico-estrutural e o psico-social.

## ANÁLISE DOS COMPONENTES CULTURAIS

Com o esquema referencial há pouco definido, podemos situar algumas características da organização pública e as conseqüências para o desenvolvimento organizacional (D.O.).

Começando pela dimensão cultural tecnológica, podemos dizer que a organização pública é mais complexa do que a privada. Embora as funções administrativas básicas sejam as mesmas (planejar, coordenar, controlar, etc.) são muito diferentes a estrutura organizacional, a distribuição de poder, os sistemas de controle, o relacionamento com o ambiente e o "feed-back" — para citar apenas alguns.

A característica mais óbvia é a divisão de poder tripartida (executivo, legislativo e judiciário) que traz como conseqüência a importância do fator político no órgão público. A estrutura organizacional é em parte política e em parte técnica, os cargos são em parte estáveis e em parte instáveis, sujeitos ao grau de confiança que oscila em cada mudança de governo. Essa mudança altera as metas e os programas de trabalho. Assim sendo, o trabalho de D.O., em princípio, tem garantida uma existência limitada pela vigência de um governo. A continuidade tem de ser re-contratada. Esses as-

pectos foram ilustrados pela ocorrência G (em que um novo diretor não dá continuidade ao programa de D.O.) e a ocorrência H (em que um diretor de respaldo político permanece no cargo, apesar dos atritos criados).

Outra dimensão complexa é a do processo decisório. Na administração pública é maior a distância entre os centros decisores e os usuários. Por isso mesmo o sistema de "feed-back" é mais lento e a rede de controles mais complicada. Multiplicam-se sistemas de segurança para garantir o bom desempenho dos papéis funcionais, criando uma burocracia que não facilita as mudanças com a agilidade que o desenvolvimento requer (veja-se a ilustração F, em que as rubricas orçamentárias limitam o atendimento das necessidades que surgem).

Passando agora à análise da dimensão cultural que se refere aos preceitos, encontramos várias características bem marcantes na administração pública. Englobam-se aí valores, cerimônias, cânones, etc.

A diferença mais evidente é o domínio do bem social, da coisa pública, sobrepujando a propriedade particular e a lucratividade. No dizer textual de um administrador que já trabalhou nas duas culturas: "Na empresa privada você está defendendo o que é seu; na empresa pública você está defendendo o que é de todos e não é de ninguém. Se der certo, está bem; se não der certo

também não faz mal". Essa percepção é a comum e traz como consequência uma série de costumes e rituais típicos, em grande parte ambivalentes. Se, por um lado ocorre distanciamento e alienação do usuário no processo organizacional (especialmente no processo decisório e sistema de comunicação), por outro lado é enfatizada a proteção e o paternalismo que o usuário espera (exemplo I, em que o prefeito rejeita a racionalização dos serviços, à custa do desemprego).

Esses valores de bem social trazem consigo uma ritualística para enfatizar as obras realizadas e os patriarcas por elas responsáveis. Há, portanto, um cultivo ostensivo do paternalismo.

Por outro lado, há o valor da não-privacidade, da disponibilidade à devassa pública, da prontidão para prestar contas. Esses valores reforçam os esquemas de segurança para proteção da vulnerabilidade à crítica (haja visto a ilustração D, em que uma entidade sentiu-se ameaçada por um jornalista).

Essa valorização do social entra em sintonia com os valores de D.O., que enfatizam a importância do sistema psico-social. Outra consequência favorável para D.O. é a não-preocupação com lucros. Se, por um lado, há uma vigilância pública sobre a administração, por outro, depois da verba alocada, há maior tolerância para correr riscos. Um

programa de D.O. mal-sucedido não representa ameaça financeira.

O grau de tolerância ao risco varia de entidade para entidade. Rubin (1974) e Beckhard (1974) encontraram que as organizações de saúde são muito resistentes a D.O., porque o grau de certeza que essa tecnologia oferece ainda está aquém do desejado. (Veja-se a análise de Olmosk (1972), comparando diversas estratégias de mudança).

Passemos agora à análise da dimensão do caráter da cultura. Quem tem experiência nas duas modalidades empresariais, desde logo percebe que as públicas são menos agressivas, menos competitivas, mais flexíveis em horários e prazos. Esse tipo de cultura atrai pessoas com motivos de realização mais baixos, predominando a motivação afiliativa e a de poder. Essa afirmação é audaciosa, porque não é baseada em pesquisa científica, mas há muitas evidências factuais para essa hipótese. Veja-se as ilustrações A (experiências de insucesso), B (perda do avião) e C (um grupo se retira por sentir-se desvalorizado). Em trabalho anterior constatamos que "os funcionários públicos admitem um controle maior, possivelmente porque têm menos acesso ao poder central ou porque aceitam melhor o estilo gerencial paternalista". (Souza, 1977).

Outro exemplo do caráter afetivo da empresa pública, é a facilidade com que as pessoas se cotizam para

dar presentes. A empresa privada presenteia produtos que fabrica e assim faz sua promoção. Considero também de caráter afetivo a ilustração E, na qual os funcionários pagam a despesa devida pela organização. Não se pode deixar de mencionar também o caráter improvisador e inventivo, que mais caracteriza a cultura nacional em geral do que a pública, em particular. Está aí o jeitinho brasileiro a contornar os dogmas preceituais (exemplo F, das horas registradas em dobro). Em termos de D.O., esse caráter público me parece menos comprometido com os objetivos organizacionais. O estilo reinante é afetivo, levemente descrente, pessimista, com poder mais dependente da autoridade superior, do que centrado nos próprios indivíduos, conforme tipologia de McClelland (1975).

Essas restrições são compensadas pelo espírito jocoso, que assim procura aliviar a ansiedade. Esse quadro vem confirmar os resultados de Schachter (1961) e Murray (1967), segundo os quais as pessoas motivadas por afiliação, se revelam mais dependentes e mais ansiosas.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A cultura da organização pública traz para D.O. problemas específicos, quais sejam: flexibilidade e agilidade menores, difusão de poder, perfil comportamental mais depen-

dente e grupos de interesses contraditórios (1972).

Por outro lado, na organização pública os valores são formal e infor-

malmente humanísticos, a busca de modernização suporta um maior grau de risco e sua implementação é estimulada por órgãos oficiais institucionalizados.

---

## BIBLIOGRAFIA

**BECKHARD, Richard**, ABS in Health Care Systems: Who Needs it? *The Journal of Applied Behavioral Science*. 10 (1) 1974, pp. 93-106.

**BERNE, Eric**, *The Structure and Dynamics of Organizations and Groups*. New York, Grove Press, 1966, p. 97.

*Ibid*, p. 110.

**CATTELL, Raymond B.**, Concepts and Methods in the Measurement of Group Syntality. in HARE, A.P. et al. (eds). *Small Groups*. New York, Knopf, 1961. pp. 107-126.

**GETZELS, Jacob W.**, Administration as a social process in HAPLINS, A. (ed.). *Administrative Theory in Education*. Chicago, University of Chicago, 1958. p. 152.

**54** **GOLEMBIEWSKI, Robert T.**, Organization Development in Public Agencies: Perspectives on Theory and Practice – in BURKE and HORNSTEIN – *The Social Technology of Organization Development*. Fairfax, NTL Learning Resources, 1972. p. 21.

**KATZ, Daniel e KAHN, Robert**, *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo, Atlas, Brasília, INL, 1973, 2ª edição, p. 85.

**McCLELLAND, David**, *Power The Inner Experience*. New York, Irvington, 1975.

**MURRAY, Edward**, *Motivação e Emoção*. Rio, Zahar, 1967.

**OLMOSK, Kurt E.**, Seven pure Strategies of Change – in PFEIFFER & JONES, *The 1972 Handbook for Group Facilitators*. La Jolla, University Associates, pp. 171-172.

**PFIFNER, John M. e SHERWOOD, Frank P.**, *Organização Administrativa*. São Paulo, Bestseller, 1965, p. 254.

*Ibid*, p. 256.

**RUBIN, Irwin et al.**, Initiating Planned Change in Health Care Systems. *The Journal of Applied Behavioral Science*. 10 (1), 1974, pp. 107-124.

**SCHACHTER, Stanley**, *The Psychology of Affiliation*. Stanford, Stanford University Press, 1961.

**SOUZA, Edela L. P. de**, *Clima e Cultura Organizacionais. Como se Manifestam e como se Manejam*. São Paulo, Edgard Blücher, Por Alegre, UFRGS, 1977 (no prelo).

**SOUZA, Edela L. P. de**, Diagnóstico de Clima Organizacional. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 11(2): 141-158, abril/junho, 1977.

**WEIL, Pierre**, *Liderança, Tensões, Evolução*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1972, p. 116.

## ABSTRACT

Culture is analysed under three dimensions: precepts, technology and character. Public organization culture is described considering structural complexity, distri-

bution of power, systems of control, politics, values, canons, and motives. The author reports anecdotal incidents from her experience in consulting to illustrate her points. She concludes reviewing difficulties and facilities for organizational development in public agencies.