

## INEFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um resultado do choque de culturas

Ana Margareth Moreira Mendes Cosenza. Mestranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Especialização em Direito Público pela Universidade Veiga de Almeida. Oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Carlos Henrique Santana Cosenza. Pós-graduado em Auditoria e Perícia Ambiental pela Universidade Estácio de Sá. Oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

### 1 RESUMO

As instituições públicas, assim como qualquer organização, possuem a sua cultura corporativa peculiar aos seus valores, tradições, relações, preceitos formais e informais, inclusive os não-escritos ligados aos usos e costumes. Este todo cultural orienta o comportamento de seus membros na realização dos objetivos e finalidades públicas, de acordo com suas competências legais. Verifica-se que a cultura organizacional é o resultado real obtido do embate entre a cultura formalmente posta e divulgada, definida segundo critérios objetivos de racionalidade e eficiência, e a cultura informal, representada pelas regras informais praticadas no cotidiano da Administração Pública. Dessarte, o presente artigo se propõe a uma sintética análise dos motivos que levam aos vários tipos de falência da qualidade das prestações estatais decorrentes de disfunções e desvios entre as culturas objetiva e subjetiva nas entidades públicas. Para tanto, lançar-se-á mão, prioritariamente, das teorias e considerações de Georg Simmel sobre cultura na Modernidade, marcada pelas ideias de capitalismo, economia monetizada e racionalidade instrumental, na Administração, no Direito e na Sociologia.

**Palavras-chave:** Cultura Organizacional. Administração Pública. Impessoalidade. Eficiência. Desvios e Disfunções.

### INEFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: a result of the conflict of cultures

#### 1 ABSTRACT

As public institutions, just like any organization, they have their corporate culture specific to their values, traditions, relationships, formal and informal precepts, including non-writings associated to uses and costumes. This cultural combination guides the member's behavior toward the achievement of objectives and public purposes, in accordance with their legal competencies. It is verified that the organizational culture is the real result obtained from the conflict between a culture formally imposed and announced, and the informally culture, represented by informative rules practiced in the daily life of Public Administration. Thus, the present article proposes a synthetic analysis of the reasons for several quality failures in the state benefits because of dysfunctions and deviations between objective and subjective cultures in public entities. For this purpose, the theories and considerations of Georg Simmel (1858-1918) about culture in Modernity, marked by ideas of capitalism, monetized economy and instrumental rationality, especially in Administration, Right and Sociology Sciences, will be prioritized.

**Keywords:** Organizational Culture. Public administration. Impersonality. Efficiency. Deviations and Dysfunctions

## 2 INTRODUÇÃO

Uma Administração Pública eficiente é aquela que cumpre suas próprias regras, objetivos e finalidades; que atinge resultados expressivos alterando a realidade dos cidadãos. No entanto, cenário adverso se descortina diante a uma realidade impotente, na qual o Estado Brasileiro não tem fôlego para atender às demandas sociais que lhes são alçadas.

Assim, Administração Pública segue esvaindo seus escassos recursos financeiros em serviços públicos precários. Observa-se que o Brasil está longe de oferecer um eficiente serviço de saúde universal e gratuito; um sistema de educação inclusivo e de qualidade; bem como de garantir direitos fundamentais tais como moradia, pleno emprego, renda justa, alimentação; proteção de vulneráveis sociais. Cita-se, ainda, a não realização de objetivos desenvolvimentistas de erradicação da pobreza, de redistribuição de riquezas, de liberdade, de igualdade e de vida digna ao seu povo. (BRASIL, 1988. CRFB, art.2º, art.5º a art.7º, art.196, art.205 e art.206).

Diante da constatação da bancarrota dessa Gestão Pública no alcance de seus fins no mundo concreto, interroga-se a existência de motivos comportamentais enraizados nas características culturais dos administradores, os quais justificariam as várias ineficiências da prestação estatal. Ou seja, é fato que a falta de recursos é um fator primordial, posto que assegura os meios para a execução de programas e projetos (recursos humanos, materiais e financeiros), mas também é possível identificar ineficiência e ausência de resultados vinculada à conduta dos servidores públicos.

Trata-se de questionamento quanto à responsabilidade: culpa, negligência, imprudência e imperícia. Comportamentos negativos, danosos, que representam desvios da moralidade esperada de quem é responsável por gerir o patrimônio público. Este trabalho tem a finalidade de reconhecer o processo de formação de uma trágica cultura organizacional da Administração Pública brasileira causadora de ineficiências e dos mencionados desvios.

Este será o recorte deste estudo: compreender porque a cultura formal, pensada e planejada em escritos normativos vários, em planejamentos estratégicos, em fluxogramas e organogramas infinitos reveladores de procedimentos administrativos ideais, não se realiza. Porque os membros da Administração Pública constroem culturas paralelas, informais. Numa recusa deliberada de apropriação de valores e crenças culturais formalmente definidos, levando a resultados inesperados ou indesejáveis. (CHIAVENATO, 2004, p.296).

O objetivo é evidenciar a existência de uma cultura objetiva e outra subjetiva, tal qual os parâmetros delineados por Georg Simmel em suas obras, de modo que resta uma cultura organizacional objetiva, equivalente às partes efetivamente praticadas da cultura formal e informal, cujo resultado, objeto, se desprende dos seus autores, ganhando vida própria, se reconstruindo a cada nova apropriação e materialização sob forma de conhecimento formal ou informal, levando a resultados anômalos aos planejados e, até mesmo, imprevisíveis. (SIMMEL, 1911, *apud* SOUZA e ÖELZE, 1998, p.83, 91).

Para esta pesquisa qualitativa, lançar-se-á mão dos métodos indutivos e dialéticos, através das pesquisas: exploratória, descritiva e analítica; bem como dos procedimentos de levantamento bibliográfico e de análise crítica de conteúdo.

Por fim, será feita análise crítica entre as teorias da cultura do autor selecionado e a realidade de ineficiência da Administração Pública, em prol da identificação de um caminho alternativo para solucionar o problema estudado.

### 3 DESENVOLVIMENTO

Preliminarmente, convém diferenciar a administração no setor privado do setor público, em termos de procedimentos e metas. O que se pretende destacar é que nas organizações privadas busca-se o alcance dos objetivos calcados em conceitos de produtividade, eficiência e resultados. O lucro é racionalmente calculado e dos registros de todas as variantes envolvidas na execução da atividade da empresa decorre seu bom desempenho e sua sobrevivência no Mercado. (RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.10).

É preciso se reinventar, se diversificar, se comparar à concorrência, se planejar e controlar, analisar pontos fortes e fracos, oportunidades de melhorias e ameaças, buscar a eficiência nos usos dos recursos, pois um ponto de desperdício de material, uma fase da linha de produção que não agregue valor ao processo ou necessidades de retrabalhos podem significar a queda do resultado, a inadimplência, um grave abalo da saúde financeira e, por consequência, a descontinuidade da organização, de seus postos de trabalho, de seu lucro e demais funções sociais que venha desempenhar. (CHIAVENATO, 2004, p. 295, 299).

Enfim, a cultura das organizações de administração privada busca efetividade como condição *sine qua nom* para sua continuidade, sendo a aprendizagem e a melhoria contínua fundamentais a mesma. O alcance dos interesses da Organização garante sua ascensão e perpetuação, ao passo que, concomitantemente, permitem que seus membros realizem suas necessidades individuais, sejam elas de cunho fisiológico, de segurança, social, de estima (status), de auto-realização ou de qualquer outro associado à colocação da pessoa na entidade. (RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.10; MASLOW *apud* CHIAVENATO, 2004, p. 267 e 295).

O mesmo paralelo não se adequa com perfeição à Administração Pública, posto que, em maioria (Administração Direta), são incumbidas por atividades de fins não lucrativos. Este fato retira do setor público a facilidade que o setor privado, capitalista, possui de monetizar suas atividades, seus custos e produtos. De retirar das relações o caráter subjetivo dos indivíduos num processo de “coisificação” que permite controlar os resultados a partir do dinheiro. (SIMMEL, 1903 *apud*, p.579).

A Gestão Pública trabalha por outros parâmetros, peculiares a essa condição. Assim vai executar uma contabilidade de registros patrimoniais visando controlar seus inventários de bens móveis e imóveis; de receitas e despesas com objetivo de prestar contas à sociedade sobre os recursos administrados; e por programas de trabalho numa rasa tentativa de informar qualitativamente em que tipos de despesas o orçamento foi investido (saúde, modernização, educação, pessoal, alimentação, custeio, viagens e etc), analisando numericamente a execução o desempenho do setor em relação ao planejamento. (GIACOMONNI, 2012, p.83, 332)

Alguns autores consideram o lucro social, embora não seja uma tarefa fácil nem precisa calcular monetariamente as vantagens sociais obtidas por uma dada política pública de assistência educacional e esportiva, por exemplo, em dada comunidade carente. Acaba por ser uma atividade empírica, permeada por estimativas de gastos e benefícios incertos, nada semelhantes aos precisos cálculos racionais da administração privada. (PINTO, 2002, p.77).

Não há concorrência que estimule o desenvolvimento, a renovação conceitual e tecnológica da Administração Pública. Normalmente são atividades prestadas exclusivamente pelo Estado e quando não, este não tem a intenção de angariar clientes da concorrência, posto que representa apenas aumento de gastos. Citam-se os serviços de saúde, desenvolvido, ao mesmo tempo, pelo Estado e por organizações particulares através do Sistema Único de

Saúde (SUS). Dessa forma, conserva uma postura reativa aos problemas, em contraposição a pró-atividade privada que disputa diariamente sua manutenção no mercado.

Soma-se a tais dificuldades práticas, uma grave crise de identidade acometida à Administração Pública: disfunções do modelo burocrático de Max Weber. Embora a Teoria da Administração Burocrática desse renomado sociólogo a tenha desenvolvido como ideal de eficiência, celeridade, conhecimento de arquivos, precisão, profissionalismo, economicidade, controle, dentre outras vantagens técnicas em relação a outros tipos de Administração, este ideal não foi espelhado na prática da Gestão Pública Brasileira. (WEBER, 2012, p.37).

Max Weber visualizou, em sua obra “A Ética Protestante e o Espírito de Capitalismo”, que o sistema de produção capitalista da modernidade se frutificou a partir das mudanças comportamentais decorrentes da disseminação da religião protestante em certos países. Os fiéis adotaram um comportamento de acúmulo de capital como um fim em si mesmo; de trabalho bem executado como uma vocação e não como uma obrigação; e de racionalização do consumo, o que impactou no comportamento econômico da geração. De fato, era o tipo de ética que o capitalismo precisava, sem custos adicionais, elevando a produtividade e reduzindo os desperdícios de materiais e de tempo. (WEBER, 1999a, p.23, 26)

Weber aponta três formas de racionalidade advindas da “ética protestante”: o capitalismo racional, a organização burocrática e a ciência moderna. No capitalismo racional, destaca-se a contabilidade racional controlando os custos de produção, estoques, entradas e saídas de recursos; a burocracia gerou uma Teoria da Administração baseada na maior eficiência possível e a ciência moderna, pelo racionalismo tratou de conferir cientificidade às suas pesquisas legitimando os saberes produzidos sob tal batuta. (RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.10; WEBER, 1999a, p.26; WEBER, 2006, p.12; WEBER, 2012, p.21, 27, 37).

No entanto, na prática, graças a fatores externos a referida teoria, em especial ao elemento humano com suas variantes imprevisíveis e incontroláveis, o modelo racional de eficiência máxima na Administração revelou-se alvo de disfunções de efeito severo, capazes de torna-lo o oposto do que pretendeu ser. (CHIAVENATO, 2004, p.210).

Assim, na Sociologia da Administração, a partir das fraquezas observadas nas teorias iniciais, a partir da observação da capacidade de aplicação prática, estudiosos desenvolveram novas teorias e escolas de ação e pensamento que viessem a permitir a compreensão de preceitos universais que elevassem a Administração de uma arte para um patamar científico.

Citam-se as seguintes teorias, exemplificativamente, em ordem de desenvolvimento histórico: Abordagem Clássica da Administração Científica e sua Teoria Clássica que emergiram com o surgimento das grandes fábricas visando organizar e controlar a atividade fabril de modo racional; Abordagem Humanística com teoria das relações humanas que buscou humanizar a empresa, em resposta ao mecanicismo da gestão científica; Abordagem Neoclássica da Administração com sua teoria focada no papel do administrador, e da Administração por objetivos, focada em resultados; Abordagem Estruturalista com o Modelo Burocrático de organização ideal e a Teoria Estruturalista, na busca por ampliação de horizontes; Abordagem Comportamental com sua respectiva teoria, pretendendo a dinamização da gestão através das pessoas, e com a Teoria do Desenvolvimento Organizacional, voltada para mudança e renovação; Abordagem Sistêmica da Administração que investe em tecnologia e infraestrutura para racionalizar decisões, como sugere a Teoria Matemática da Administração, ou amplia as fronteiras da atuação da organização, de acordo com a Teoria de Sistemas; Abordagem da Contingência e teoria de mesmo nome, que busca flexibilidade e agilidade; além de novas abordagens da Administração que surgem a cada dia

em resposta a competitividade dos atuais mercados globais, tecnológicos e velozes na troca de informações. (CHIAVENATO, 2004, p.ix e x).

Mas estudar a evolução da Sociologia da Administração não é objetivo deste escrito. O quadro sintético acima presta apenas para demonstrar que a compreensão de uma organização de pessoas, passa pelo estudo das relações de trabalho e sociais ali travadas e mais, que qualquer resultado em termos de efetividade depende da boa articulação entre elas na busca dos objetivos institucionais. Fato este que abarca, invariavelmente, a realização pessoal destes indivíduos. (MASLOW *apud* CHIAVENATO, 2004, p. 267 e 295).

### *3.1) Os modelos de Administração Estatal praticados no Brasileiro e suas perspectivas Culturais*

No Brasil, são identificáveis três modelos de administração estatal, ao longo do tempo: patrimonialista (típica da gestão colonial); burocrática (como tentativa de profissionalização, controle e racionalização) e gerencial (voltada ao alcance de resultados e desempenhos). (BRESSER, 1996, *apud* RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.12).

O Estado brasileiro seguiu o conceito patrimonialista, desenvolvido por Max Weber, de 1500 até 1930. Isto marcadamente, posto que tais raízes e heranças conferem à atual Administração Pública um “viés patrimonial profundo” que ainda insiste em coexistir em práticas informais e escusas, além de ideologicamente difundidas entre os servidores. (PASCARELLI FILHO, 2011, p.24).

Caracteriza-se por uma Administração na qual o administrador entende e controla o Estado como extensão de seu domínio particular, havendo confusão entre as esferas públicas e privadas; por centralização de poder; por um extenso aparato administrativo e pela intervenção estatal; além de garantir de privilégios a uma elite dominante que usa dela para alcance de interesses pessoais, privados. São práticas comuns a concessão de vantagens como sinecuras, prebendas, políticas públicas escandalosamente vantajosas, poder político e social, empréstimos mais que favoráveis, garantia de impunidade na operação de uma infinidade de mecanismos de corrupção, clientelismo, patronagem e uma lista sem fim de privilégios. (PASCARELLI FILHO, 2011, p.24).

Tal modelo foi substituído pelo Burocrático, na busca de um ideal de eficiência e organização racional, tal qual descreveu Weber (1968 *apud* PASCARELLI FILHO, 2011, p.26). O gradual desaparecimento da administração patrimonialista coincidiu com a redução da importância das economias rural de cana-de-açúcar, a qual contribuiu para o deslocamento do centro de decisão do meio rural para os centros urbanos brasileiros. Soma-se a isso o desenvolvimento das linhas férreas e das comunicações, reduzindo a dependência entre esses dois ambientes da cidade. (PASCARELLI FILHO, 2011, p.25).

Com a democracia, ficou aclarada a distinção entre público e privado e concebeu-se uma nova Administração que fosse capaz de combater o nepotismo e a corrupção. A gestão pública deveria ser profissional, impessoal, formal e racional e o modelo burocrático emergiu em resposta ao patrimonialismo, com foco na superioridade da autoridade racional-legal sobre a patrimonialista. São características dela “a impessoalidade, a hierarquia, as regras rígidas, a especialização, e a continuidade e controle”. Ao tentar garantir a existência de regras e procedimentos abstratos universais, aplicáveis a todos os cidadãos, e para os mais variados tipos de problemas cotidianos, vincula-se o detentor do poder às previsões normativas, limita-se ao abuso e a promoção de interesses privados. (PASCARELLI FILHO, 2011, p.25, 26).

Assim o modelo brasileiro de Administração Pública Burocrática sofreu com as disfunções comuns ao modelo, comprometedoras do resultado institucional. Dentre elas citam-se “a obediência acrítica às normas que leva ao desvirtuamento dos objetivos, a resistência às mudanças, e a negligência das necessidades individuais dos funcionários devido à impessoalidade levada ao pé da letra”. Esses se juntaram a continuidade de práticas patrimonialistas e clientelistas nos baixos escalões da Administração, à revelia do determinado pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1930, para formar uma cultura organizacional de ineficiência e pessoalismos, com práticas onerosas e descartáveis. (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 26, 28; RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.10).

Por fim, surge a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública, iniciada em 1950 pela concepção de Estado de Bem-estar Social, como uma administração que não visa o lucro e sim o desenvolvimento econômico e o bem-estar de seus povos, e seguida pelo Neoliberalismo, após 1970, com base na fragilidade gerada por primeiro tipo de Estado, o qual se inflou de obrigações e custos ao tentar promover bens e serviços públicos de modo eficiente e eficaz. O primeiro modelo estatal tinha a intenção de ampliar resultados e prestações, o segundo a de minimizar custos e reequilibra o orçamento. (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 28; RODRIGUES; LEMOS, 2017, p.14).

No Brasil, a nova administração pública gerencial surge, formalmente, diante do princípio constitucional da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Com isso, caberia a Administração Pública adotar uma postura de melhoria contínua, buscando, na administração de seus bens e serviços, soluções mais eficientes e eficazes em prol de seus clientes, internos e externos (otimizar a *performance*), e minimizando custos. A eficiência visa à prestação do serviço da melhor forma possível (organização e método) com os melhores resultados (economicidade, qualidade e quantidade). (ANDRADE, 2010; PASCARELLI FILHO, 2011, p.29).

No entanto, não é esse o cenário atual. As práticas dos modelos de administração anteriores persistem com suas disfunções, falhas e negatividades em termo de não alcance de resultados. Verifica-se que a simples mudança formal e legal de modelos de administração não é suficiente para promover a mudança de comportamentos dos servidores e da Administração como um todo. Isto porque se trata de uma questão cultural cultivada por anos, praticada, reiterada e difundida através de aspectos formais, no caso da Administração Patrimonial e, após, quando os modelos já não mais as admitiam, passaram a existir de modo informal, através de desvios de condutas tolerados e executados pelos membros da administração. Ou seja, a ineficiência da Administração Pública brasileira revela-se um muito mais como um problema cultural do que uma questão de meios inadequados ou má estratégia de ação administrativa.

Conceitua-se cultura organizacional como

o conjunto de hábitos, crenças, valores e tradições, interações e relacionamentos sociais típicos de cada organização. Representa a maneira costumeira de pensar e fazer as coisas, e que é compartilhada por todos os membros da organização. A cultura organizacional envolve o comportamento dos membros da organização no cotidiano e direcionam as ações para a realização dos objetivos organizacionais. Cada organização tem a própria cultura corporativa. (CHIAVENATO, 2004, p.29).

Cada organização desenvolve sua cultura de modo tão particular que pode chegar a ser sinônimo de identidade reconhecida no mercado. É importante saber que a cultura é um reflexo da mentalidade predominando em uma instituição, um resultado das culturas de seus membros e do grupo organizacional. Representa, dessa forma, aspectos formais (políticas,

diretrizes, procedimentos) e as regras informais e não-escritas (“percepções, os sentimentos, as atitudes, os valores, as interações informais, as normas grupais etc”) que orientam o agir diário das pessoas de uma organização em prol de metas e objetivos institucionais. (CHIAVENATO, 2007, p.286).

A cultura organizacional existe em três níveis de profundidade: artefatos, composto por todos os elementos que servem para identificar a cultura local em nível de primeira percepção, visibilidade e superfície. Ao chegar numa organização são percebidas coisas como: serviços, produtos, comportamentos, vestimentas, conversas, interesses, símbolos, lemas, heróis, solenidades e histórias. (CHIAVENATO, 2007, p.287).

Em segundo nível, são observados os valores compartilhados, ou seja, as razões que justificam seu trabalho e proceder, de aceitação geral. Por fim, emergem as pressuposições básicas, as quais são constituídas por crenças inconscientes, percepções, sentimentos, pressupostos dominantes que permeiam a credulidade dos membros da Organização. Trata-se de uma faceta cultural profunda, oculta, que exige grande esforço para identificação e para promoção de mudanças, caso sejam indesejáveis. Não é um mal, posto que possam comunicar a melhor prática para uma dada tarefa, mas podem comprometer resultados fundamentais. (CHIAVENATO, 2007, p.287).

Todo este conhecimento é fundamental para entender o problema cultural da Administração Pública, em relação ao comportamento de servidores (dirigentes e executores) e ao alcance de resultados e desempenhos. Isto porque existem culturas conservadoras tendentes a manter “ideias, valores, tradições e costumes arraigados, retrógrados e que não mudam com o tempo”, mesmo que o mundo tenha mudado e o avanço tecnológico e parâmetros sociais exijam atualizações e adequações. (CHIAVENATO, 2007, p.288).

Outras Administrações desenvolveram culturas flexíveis e adaptativas a velocidade deste mundo mutável e dinâmico. Normalmente, esse perfil ocorre em organizações que precisam disputar mercado e contam com a renovação como meio de sobrevivência. O que não deve significar total falta de estabilidade, mas capacidade de reinvenção e adaptação ao ambiente. Sendo conhecimento reconhecido o fato de a cultura ter a capacidade de impactar nos resultados econômicos da Pessoa Jurídica com muito mais peso do que questões como infraestrutura, “sistemas e estratégias organizacionais”. (CHIAVENATO, 2007, p.288).

Podem-se identificar organizações visionárias pela ideologia de suas culturas, centrada em valores e missão, que as guiam para nortes muito além de pontos econômicos como lucro e contabilidade. Substituíram a retrógrada cultura de comando e obediência por uma de liderança e comprometimento, “renovadora, democrática e participativa”. Ou seja, a mudança cultural abre terreno para o estreitamento nas relações entre gestores e subordinados, com relações diretas, isonômicas, respeitadas e menos formais e burocráticas; para a capacitação de todas as pessoas, independente do nível de alocação, para solucionar problemas sem a necessidade de recorrerem a canais hierárquicos visando aprovação das “ideias e sugestões”. (CHIAVENATO, 2007, p.288).

Como desenvolvido nos itens 3.1 e 3.2, muitos são os aspectos negativos enraizados na cultura de ineficiência, e até falência total, associada a grande parte da Administração Pública no Brasil. Problemas de cultura podem ser solucionados com ações específicas visando equilibrar as relações de reciprocidade entre as pessoas e a organização: a organização oferece incentivos em trocas de contribuições úteis, resguardadas as proporções entre bônus e ônus. Trata-se de a política de motivação, num verdadeiro contrato psicológico. (CHIAVENATO, 2007, p.289).

Mas, para desenvolver este plano de renovação, urge conhecer os elementos da cultura da Administração Pública, fatores formais e informais que influenciam o processo de formação da cultura organizacional. Para tanto usar-se-á os conceitos de cultura de Georg Simmel, apresentando-os em teoria e analisando criticamente, a partir daquela abordagem, a cultura organizacional da Administração Pública, visando sua compreensão.

### *3.2) O Direito Administrativo Brasileiro e o Modelo Burocrático*

O presente tópico visa destacar uma característica do Direito Administrativo Brasileiro, constantemente, evocada pelos gestores públicos, em benefício da própria torpeza. Ao longo de mais de cerca de oitenta e oito anos de transição da Administração Pública Burocrática para a Gerencial, a qual não se estabeleceu nem frutificou até hoje, embora tenha iniciado sua instalação em idos de 1950, as práticas administrativas burocráticas foram replicadas não só em modelos gerenciais, mas como conteúdo normativo em esparsa e vasta legislação. (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 27).

Uma vez ocorrido tal movimento de transformar um conteúdo político administrativo em conteúdo normativo, ainda que buscando nobres valores de combate a corrupção, ao nepotismo e de impessoalidade, foi promovido o enrijecimento da Administração Pública quanto a pluralidade de soluções administrativas possíveis aos problemas de sua competência. (KELSEN, 2009, p.390-391).

O modelo burocrático executa funções administrativas segundo planejamentos, procedimentos, fluxogramas e organogramas institucionais formalmente definidos, de pretensões universalistas e abstratas. Ao implantar tal modelo na Administração Pública, tais regras de administração e processos de tomada de decisão (um conteúdo eminentemente político) foram levados à categoria de atos administrativos vinculados, numa tentativa de deixar pouco espaço discricionário ao administrador, encarado com a desconfiança por seu comportamento histórico patrimonialista. (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 27; CARVALHO FILHO, 2009, p.87, 98, 114, 119).

Ou seja, além da citada resistência cultural descrita no último tópico, o princípio da legalidade e do devido processo legal, garantias fundamentais dos cidadãos passaram a ser evocados contra o exercício de direitos legais. Ocorre que a ausência de uma norma federal que oriente e limite a atividade criadora da Administração, nas três esferas, permite que essa produção normativa seja utilizada como um verdadeiro instrumento de procrastinação da prestação pública e de imposição de restrições aos administrados. Surgiu uma cultura de desrespeito a direitos fundamentais, disfarçada de legalidade estrita e interpretação literal de leis e normativos estrategicamente redigidos para o benefício do próprio ente público.

O Brasil necessita mudar o seu modelo de prestação administrativa, a começar com a unificação de procedimentos administrativos; a criação de ritos processuais mais adequados às características do Direito Público, que promovam transparência, simplificação e celeridade. Trata de questões basilares para o alcance de direitos fundamentais consagrados nas legislações constitucionais e constantemente desprezados pela Administração Pública.

Para tanto será necessário um movimento nacional para codificar, compilar, estudar, reavaliar para, por fim, reestruturar toda a base do Direito Administrativo, de modo a regulamentar as questões fundamentais, segundo a melhor técnica jurídica, sem descer às minúcias de detalhes que enrijecem a Administração com soluções analíticas cuja atualização



legal, hoje, é totalmente incapaz de acompanhar a evolução e a velocidade das tecnologias de informação. Trata-se de deturpação do próprio positivismo jurídico, segundo o qual a norma deve delimitar as fronteiras de legalidade dos atos administrativos, numa espécie de moldura legal, cujo conteúdo de infinitas soluções e caminhos administrativos cabe ao aplicador do Direito: Administração. (KELSEN, 2006, p.247, 390-391).

Esta a decidirá considerando as nuances de cada caso, os impactos administrativos, econômicos e de outras naturezas políticas e, portanto, não jurídicas. Assim será possível modernizar, flexibilizar, definir planos estratégicos segundo critérios de efetividade (eficácia e eficiência). A limitação para a manutenção da separação entre público e privado será a motivação dos atos administrativos, através das quais sempre poderá ser avaliada a finalidade pública do mesmo; e a prestação de contas, com a revelação dos resultados absolutos e desempenhos medidos por indicadores. Ou seja, o resultado como condicionador da política pública e dos atos administrativos que a executaram. (KELSEN, 2006, p.47, 247, 390-391).

Será preciso mudar o Direito Posto e sua forma de interpretação, aceitando que nenhum direito processual será mais importante do que o fim para o qual foi criado: garantir às partes o exercício de direitos materiais legalmente previstos, com qualidade, dignidade e em tempo razoável. Sem isso, tudo permanecerá, ainda que se localizem pessoas de boa vontade e se altere a cultura da Administração rumo à melhoria contínua.

#### 4 METODOLOGIA

A presente análise foi procedida segundo uma abordagem qualitativa prioritariamente pelo método indutivo, partindo da análise de fenômenos específicos para generalizações universalizáveis, concluindo por novos caminhos e controvérsias. (ZANELLA, 2009, p.59; GIL, 2007, *apud*, ZANELLA, 2009, p.60 e 61).

Em pesquisa exploratória, levantou-se referências bibliográficas primárias e secundárias definindo o estado da arte relativo, passando-se à modalidade descritiva, ampliando os conceitos e caracterizando os resultados localizados sobre o objeto, registrados por sociólogos que observaram a formação da cultura na sociedade e em ambientes organizacionais, em termos de Administração, tais como Georg Simmel e Max Weber. Culminando em pesquisa analítica, ponderando e interpretando comparativamente as esferas culturais existentes no âmbito da Administração Pública, segundo os conceitos sociológicos referenciados, observando seus impactos no mundo fático, suas causas e consequências sobre os fatos sociojurídicos envolvidos diretamente na questão. (ZANELLA, 2009, 79 a 81).

A amostragem configura-se nos achados literários de Georg Simmel e sobre características da Administração Pública no Brasil, em relação a suas ineficientes prestações públicas. Destaca-se que a problematização do objeto buscou, preliminarmente, as teorias sociológicas condicionadores da compreensão do assunto cultura e, em seguida, os fatos sociais relativos à amostra de modo a avaliar as correlações, consequências e impactos sóciojurídicos. Um evidente trabalho multidisciplinar. (ZANELLA, 2009, p.72, 75).

Pesquisou-se bibliografia específica sobre o tema nas seguintes bases de dados: Capes.periodicos; banco de teses e dissertações da Capes; Google Acadêmico; Revista Brasileira de Ciências Sociais (SciELO Brasil), não sendo localizado nenhum resultado para as

palavras chaves: “cultura”; “administração”; “Simmel” que possuíssem correlação com o objeto desta pesquisa.

Por fim, dentre as limitações impostas a esta pesquisa destaca-se a existência de muitos estudos sobre a teoria da administração burocrática de Max Weber e suas disfunções na Administração Pública, nada sendo localizado relativo à cultura organizacional surgida a partir deste ambiente de ineficiência burocrática e de medidas para alteração dessa cultura.

## 5 RESULTADO E DISCUSSÃO

Uma vez que nada semelhante foi localizado, em termos de revisão bibliográfica, conforme descrito na metodologia, a pesquisa exploratória pela teoria da cultura (conceitos e elementos) se restringiu aos textos de Georg Simmel, produzidos entre 1889 e 1911.

O referido sociólogo foi um pensador da modernidade. Observou que as profundas alterações ocorridas em seu meio social, com o crescente capitalismo racional, estavam a construir uma nova cultura, tão diferente da praticado até então que ela (criatura) chegaria a se tornar autônoma em relação ao seu criador: o homem. (SIMMEL, 2005, p.11, 12).

Desenvolveu sua teoria da cultura por etapas. Inicialmente, abordou-a de modo secundário em elaborações cujo foco principal era o papel do dinheiro na modernidade e as relações sociais nas grandes cidades modernas e, após, de forma central como em: “O conceito e a tragédia da Cultura”. (SIMMEL, 1998b; SIMMEL, 2005; SIMMEL, 1998a).

Assim passa-se a identificação dos principais conceitos que o autor desenvolveu sobre cultura, contrapondo-os, concomitantemente, aos aspectos da cultura organizacional presente na Administração Pública brasileira que tenham relação com a prática de condutas que levem a alguma forma de ineficiência da máquina pública. Visando permitir a compreensão de tais fenômenos culturais, esclarecendo seus processos de formação, segundo Simmel.

### 5.1) *A cultura segundo Simmel*

De início, cabe destacar a fluidez do autor em termos de mudança de perspectiva interpretativa. Com uma visão assistemática e multidisciplinar, busca identificar o sentido da “totalidade” a partir da análise de cada “singularidade da vida”. Nesse sentido, somente é possível compreender a realidade a partir de distintas perspectivas, posto que cada qual será capaz de lhe revelar dada faceta. Por consequência, reconhece a multiplicidade de métodos haja vista as várias nuances da realidade, um todo interligado e, por isso, relacional, sendo inovador neste ponto. Assim, descreve a Sociedade como uma “soma de interações recíprocas”. (SIMMEL, p.12, *apud* PASTI, 2012, p.46; VANDENBERGHE, p.70, *apud* PASTI, 2012, p.47; SIMMEL, 1999, p.131 *apud* PASTI, 2012, p.49).

Coloque que natureza e cultura são faces de uma mesma moeda, cuja diferença reside na sobreposição de uma “vontade inteligente possuidora de meios”, fazendo a transposição da primeira para a segunda. Por resultado, tem-se o desenvolvimento do objeto de uma maneira que não teria sido alcançada sem a referida intervenção humana. Isto é, um resultado da cultura e não um mero estado da natureza. (SIMMEL, 1998a, p.3; SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42).

Para Simmel, a cultura moderna se desenvolve em dois âmbitos: “espírito objetivo” e “espírito subjetivo”, sendo o primeiro preponderante sobre o segundo. Cultura objetiva pode ser relacionada a objetos, coisas, conhecimento, instituições; ao passo que a cultura subjetiva está ligada a singularidade do indivíduo, segundo seu próprio desenvolvimento. No entanto, não se tratam de culturas distintas, mas de componentes de um conceito geral de cultura, posto que cultura é “síntese”. (SIMMEL, 2005, p.588; SIMMEL, 1998a, p.15).

Na verdade, a cultura objetiva de Simmel se forma com a materialização dos objetos culturais (obras da atividade espiritual), separando o produto da vontade inteligente em uma formação autônoma e atemporal, capaz de existir independente de quem a criou, de ser reabsorvida por este ou por outros e transformada em novos produtos culturais. De modo que tais produtos (objetos, coisas) culturais representam o resultado do conhecimento de gerações, e estão à disposição da cultura subjetiva dos indivíduos para que bebam em suas fontes, a reinventem e multipliquem em novos objetos (coisas materiais ou relações sociais) cujo desenvolvimento já não mais se pode controlar. Num processo de retroalimentação, por meio do qual o homem se cultiva através do cultivo das coisas. (SIMMEL, 1998a, p.3, 16; PASTI, 2012, p.42; SIMMEL, 1992, p.563 *apud* PASTI, 2012, p.57).

Assim, o processo de cultivo seria o mesmo, tanto para coisas materiais (“móveis e plantas cultivadas, obras de arte e máquinas, instrumentos e livros”) quanto para as formações objetivas imateriais advindas de relações sociais (“línguas, costumes, religião, direito”). Todas tem “caráter objetivo; tomadas isoladamente, cada uma delas poderia ser percebida em vários sujeitos, e elas alcançam o caráter de nossa subjetividade somente em seu lado interior, do qual resulta justamente aquela unidade de nossa essência.” (SIMMEL, 1998a, p.8, 15-17).

Não se deve deixar de mencionar os objetos que não resultam, diretamente, de ações de uma vontade inteligente dotada de meios para atender promover a alteração da realidade natural, mas sim que se revelam como trajetória, tijolos, elementos para o desenvolvido não de um objeto/coisa, mas do próprio homem criador/sujeito na busca da perfeição. É, por exemplo, o caso da arte, do direito, da economia, da estética e da religião, posto que são objetos segundo suas próprias regras, em si, não havendo preocupação com as condições de outras realidades diferentes das suas. (SIMMEL, 1998a, p.8, 12, 13; PASTI, 2012, p.52-53).

Surgem conflitos socioculturais entre o “homem como individualidade acabada e o mero membro do organismo social”. Em termos de cultura subjetiva, observa-se a perspectiva cultural que pretende a elevação das potencialidades do “sujeito do processo de cultivo”. Fala-se de desenvolvimento atrelado aos impulsos e sentimentos do criador posto que tal fato cabe a ele e não ao objeto. (SIMMEL, 1998a, p.18; PASTI, 2012, p.56).

Fatos sociais ocorridos na modernidade, em especial a divisão de trabalho, serviram para desvincular o criador de sua obra. Isto porque um produto fabril deixou de ser associado ao trabalho de uma “vontade inteligente dotada de meios”, como um resultado do esforço de várias pessoas. A divisão de trabalho e o excesso de especialização reduziram o trabalho a “insignificância ou irracionalidade da parcela individual”, além de eliminar e restringir relações das “mais variadas e fortuitas”. (SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42; PASTI, 2012, p.57).

Assim, a cultura subjetiva desenvolvida através das relações sociais relativas ao ambiente de trabalho e a partir do orgulho e satisfação pelo produto do trabalho realizado, deixou de ser estimulada, chegando a retroceder, em alguns casos. Por outro lado, a divisão do trabalho aumentou a produtividade e isolou as pessoas em suas ilhas de especialização de modo que a quantidade de formações objetivas autônomas postas no mundo cultural se elevou

e continua a crescer em passo acelerado, decorrente de um modelo mecanizado e desumanizado, dissociado do criador. Os indivíduos que trabalharam na linha de produção não são capazes de se verem vinculados aos vários e diversos produtos criados. (SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42; PASTI, 2012, p57).

Desse processo, nada ou muito pouco é produzido e externalizado em termos de cultura subjetiva, ao passo que todas as coisas passam a integrar a cultura objetiva. Por isso Simmel constata um descompasso desproporcional (abismo) no crescimento da objetiva em relação à subjetiva, algo que, historicamente, não ocorria, posto que o modo de produção através de Corporações de ofício e pequenas manufaturas não separavam criador e criatura, desenvolvendo o duplo aspecto da cultura. (SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42; PASTI, 2012, p57, 60).

A divisão do trabalho aparece como vilão do processo de separação entre as facetas objetivas e subjetivas da cultura porque a complexa organização moderna do trabalho, introduzida com a Administração Científica, com suas preocupações de tempos e movimentos, redução de desperdícios e celeridade, transformou o trabalhador em ponto de mera execução. Retirou-lhe a capacidade de ser pensante no sentido de colaborar no processo criativo do produto final. A administração pensaria todas as etapas da linha de produção e o trabalhador não deve ter responsabilidade além da parcela de labor que lhe foi designada, conforme padronização imposta. Ao mecanizar o trabalho foi desumanizado e o processo de desenvolvimento cultural subjetivo foi atrofiado. O produto não se vincula mais aos sujeitos criadores, mas à outra alma qualquer que o pensou e definiu. O “objeto cultural” não se vincula a um correspondente “sujeito anímico”. (CHIAVENATO, 2004, p.ix; PASTI, 2012, p.60; SIMMEL, 1998a, p.19).

Assim se dá o que, segundo Simmel, se classifica como “objetificação dos conteúdos da cultura”, ou coisificação. Refere-se ao conseqüente aparecimento de objetos que se movem e justificam sua existência de modo autônomo, isto é, sem um “portador ou transportador pessoal”, de modo que coisas e homens foram separados. Assim Simmel dá uma série de exemplos tais como o ato de decorar uma casa com objetos feitos pessoalmente pelas pessoas ou com coisas adquiridas, sem vínculo com seu consumidor; pessoas de classes altas que se relacionam e servem classes mais pobres por intermédio de objetos postos à venda para suprir necessidades daqueles; a pluralidade de objetos domésticos que não adquirem a personalidade de seus donos e eram desnecessários, até então; e máquinas de autoatendimento, numa excelente demonstração de impessoalidade. (PASTI, 2012, p.62; SIMMEL, 1992, p.574 *apud* PASTI, 2012, p.63-64).

## *5.2) Analisando a cultura na Administração Pública através de Georg Simmel*

Partindo dos pressupostos conceituais desenvolvidos em linhas gerais (referencial teórico), acima, relacionando os modelos mentais à prática, inicia-se a análise crítica da cultura organizacional de ineficiência que, infelizmente, caracteriza a Administração Pública no país, visando à compreensão de sua formação.

Sendo a cultura uma síntese entre suas facetas objetivas (formação objetiva dotada de autonomia) e subjetivas (apropriação individual decorrente do cultivo do sujeito homem), constata-se que a cultura das organizações públicas é, em paralelismo, uma composição de iguais estruturas: objetiva e subjetiva. (SIMMEL, 2005, p.588; SIMMEL, 1998a, p.15).

Na cultura subjetiva da Administração Pública estão todos os produtos individualmente cultivados, pelas pessoas que a constituem, ou seja, os funcionários públicos, independente dos tipos de vínculos empregatícios que tenham com a Administração (estatutários, celetistas, terceirizados, temporários, voluntários, nomeados em cargos de confiança, político, agentes comunitários). Seja sobre o cultivo de coisas (produtos e serviços desenvolvidos), seja com o cultivo do sujeito por meio das relações que estabelece (direito, arte, economia, o administrar, saberes profissionais específicos, o vínculo com os cidadãos que atende e com a Organização que representa). (SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42; PASTI, 2012, p57).

Na cultura objetiva da Gestão Pública é encontrado um mar infinito e em constante renovação de objetos culturais. São formações objetivas que ganharam independência de seus criadores e acumulam de modo atemporal o conhecimento institucional, que equivale à memória dos saberes produzidos formalmente (escritos em normativos e documentos administrativos) e informalmente (pessoas, lemas, condutas, vestimentas e ideologias) e ao aprendizado institucional. O histórico da entidade, sua trajetória, a expertise desenvolvida e aprimorada por gerações de servidores. A integração com outras Administrações Públicas, nacionais e internacionais, e Privadas. Toda cultura externalizada e compartilhada, entre os vários subgrupos, está aqui em seus três níveis de profundidade (“artefatos, valores” e “pressupostos básicos”). (SIMMEL, 1998a, p.8, 15-17; CHIAVENATO, 2007, p.287).

Retomando a definição de cultura organizacional trabalhado no item 3.1, e encarando-a como sendo um conceito de cultura geral da Administração, segundo perspectiva sintética ressaltada por Simmel, observam-se as componentes trabalhadas acima: cultura objetiva e culturas subjetivas organizacionais, em constante interação. Deve-se ressaltar que esta cultura única organizacional tem aspectos formais e informais que orientam o agir diário das pessoas e, espera-se que levem, conjuntamente, ao alcance dos interesses organizacionais, posto que a sobrevivência dessa seria garantidora da sobrevivência e satisfação de seus membros, numa relação de reciprocidade. (SIMMEL, 2005, p.588; SIMMEL, 1998a, p.15; CHIAVENATO, 2007, p.286, 289).

Aspectos da cultura que sejam negativos ao alcance de resultados econômicos e sociais devem ser eliminados através de medidas de mudança de cultura organizacional. A dificuldade aqui não ficará somente por conta do fato de ser difícil promover a alteração de qualquer tipo de cultura, haja vista a perenidade de suas formações objetivas e a profundidade íntima de seus aspectos subjetivos, imiscuídos com a própria personalidade e o sentido da vida individual. Reside na dificuldade de identificar os ditos aspectos informais e não-escritos das duas facetas objetivas e subjetivas. (SIMMEL, 2005, p.588; SIMMEL, 1998a, p.15; CHIAVENATO, 2007, p.286, 287).

Os aspectos informais se tornam formações objetivas na medida em que tais mentalidades prevalentes alteram a realidade e ganham autonomia, se despreendendo do sujeito criador. Tais objetos culturais independentes e não-escritos existem e são capazes de inviabilizar resultados organizacionais, logo, não podem ser ignorados posto que informalidade não é sinônimo de ser inofensivo ou inexistente. Será tão mais difícil de identificar e mudar quando maior for sua profundidade nas culturas objetiva e subjetivas das pessoas (artefatos, valores compartilhados ou pressupostos básicos). (SIMMEL, 1998a, p.3, 16; PASTI, 2012, p.42; SIMMEL, 1992, p.563 *apud* PASTI, 2012, p.57; CHIAVENATO, 2007, p.287).

Há de se considerar, também, os impactos dessa informalidade cultural nas culturas subjetivas, pelos mesmos critérios de postos acima. Na esfera das várias individualidades de uma Administração Pública, ou seja, cada pessoa que a compõe, independente do tipo de vínculo que com ela estabelecem, o que inclui toda forma de interação com os entes públicos (fornecedores, patrocinadores, agentes sociais e políticos e de outra esfera de poder, além do corpo administrativo executivo), é fonte criadora de cultura subjetiva, posto que o homem está em constante desenvolvimento é, segundo Simmel, o único ser que busca a perfeição. (SIMMEL, 1998a, p.8, 12, 13; PASTI, 2012, p.52-53).

O que se pretende destacar é que as culturas subjetivas geram produtos objetivos e, com isso, influenciam umas nas outras. Como explicitado por Simmel, a cultura objetiva é fonte para a subjetiva, a qual dela bebe, se regoziza, e para ela devolve novos construtos culturais que ganham autonomia e podem ser apropriado novamente, pelo criador ou por qualquer outra alma. O homem de cultura através do “cultivo das coisas”. (SIMMEL, 1998a, p.3, 16; PASTI, 2012, p.42; SIMMEL, 1992, p.563 *apud* PASTI, 2012, p.57).

Dessarte, um aspecto negativo apropriado em uma cultura subjetiva também vira um objeto autônomo e passa a existir na cultura objetiva; através da qual alimenta outras culturas subjetivas e farão o mesmo processo até se multiplicarem de tal forma que deixem de representar aspectos subjetivos culturas de determinados sujeitos ou de grupos de sujeitos específicos e venham a representar uma cultura objetiva comungada e aceita por todos como regra, como um construto resultado de gerações de pessoas, um saber objetivo cultural negativo para os resultados, mas que não é mais possível controlar dada a autonomia que ganhou dos sujeitos que a criaram. Alcançando a objetividade, o aspecto subjetivo, menos abrangente que seu complemento, fica muito mais arraigado e difícil de ser expurgado da cultura organizacional. É o que se deve evitar. É o que parece ter ocorrido na Administração Pública brasileira. (SIMMEL, 1998a, p.3, 16; PASTI, 2012, p.42; SIMMEL, 1992, p.563 *apud* PASTI, 2012, p.57).

Tantos e tantos anos de administração patrimonialista, com todos os seus aspectos culturais negativos, sucedido ou concomitantemente convivente com as fraquezas e disfunções funcionais dos vários anos de administração segundo o modelo burocrático, tal qual foi desenvolvido no Brasil e fora formalmente legalizado, enrijecendo a Gestão Pública sob o manto da “legalidade e dos devidos processos legais”, tornaram comportamentos indesejáveis para o agir efetivo (eficácia com eficiência) parte de uma cultura objetiva conhecida de todas as pessoas e por elas aceitas como verdade universal. (PASCARELLI, 2011, p.24, 26).

Emergem assim as ideias comuns de que a Administração sempre foi e sempre será ineficiente, acometida por disfuncionalidades administrativas; antidemocrática; criadora de nichos de poder estimulados pela hierarquização e especialização excessivas; como sendo “uma instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos de uma elite” parasita; de pessoalismos e imoralidades; dotada de um viés patrimonial profundo; e de se preocupar mais com seus procedimentos internos (estrutura descartável, ineficiente e onerosa) do que com o alcance de resultados efetivos, com uma boa prestação estatal para seus cidadãos. (PASCARELLI, 2011, p.24, 26).

O importante deve figurar no fato de que os construtos acima existem como cultura objetiva e subjetiva das culturas organizacionais dos vários entes públicos brasileiros. Devendo ser encarados como aspectos negativos, resultados de um processo histórico de amadurecimento e cultivo em termos de práticas cotidianas administrativas, os quais devem

ser combativos através de elaboração e adoção de estratégias de mudança de cultura, que considerem sua objetividade e subjetividade, bem como as ligações entre elas, sob as mais variáveis perspectivas da realidade existente. Tal mudança, pelo caráter de perenidade e aprofundamento da cultura em sínteses, dependerá da adoção de resoluções e compromisso com uma real vontade de se superar, evoluir, e buscar a perfeição, afinal, este é um traço presente na natureza humana, diferenciando-a dos demais animais pelo próprio processo cultivo que movimenta. (SIMMEL, 1998a, p.8, 15-17; PASTI, 2012, p.56; SIMMEL, p.12, *apud* PASTI, 2012, p.46; VANDENBERGHE, p.70, *apud* PASTI, 2012, p.47; SIMMEL, 1999, p.131 *apud* PASTI, 2012, p.49).

Outro importantíssimo aspecto colocado por Simmel, é o fato de a divisão de trabalho ter sido um divisor de águas da separação das facetas complementares objetiva e subjetiva. Uma vez que contribuiu, como nenhum outro estilo de organização do trabalho, para a perda do vínculo entre sujeito criador e objeto criado. Assim também ocorreu na Administração Pública. (CHIAVENATO, 2004, p.ix; PASTI, 2012, p.57, 60; SIMMEL, 1998a, p.19; SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42).

Marcadamente burocrática, quer por formalismo legal, o qual transcreveu o modelo burocrático para as legislações vigentes inviabilizando a modernização das Administrações Públicas, quer pela predominância de uma cultura organizacional conservadora, resistente às mudanças e presa aos ditames de modelos administrativos ultrapassados e antiquadas condutas ineficientes, a Administração Estatal foi e ainda é vítima da divisão de trabalho, da especialização excessiva e da departamentalização de suas estruturas. Principalmente em termos de celeridade, infraestrutura e precisão em procedimentos administrativos, possibilitados pelas atuais tecnologias da informação. (CHIAVENATO, 2004, p.222; PASTI, 2012, p.57, 60; SIMMEL, 1998a, p.19; SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42).

Tal modelo de organização do trabalho, há muito superado na Administração Privada continua a ser amplamente e tradicionalmente praticado pelo Estado. Notadamente por força de previsões normativas analíticas e não técnicas, como tratado no item 3.2, é dividida em departamentos e setores distribuídos em longas cadeias de comando; e tem seus processos contínuos picotados entre as várias ilhas funcionais e hierárquicas. Consequentemente, os problemas rodam infinitamente entre os protocolos e setores do ente público, o qual não é capaz de dar-lhe uma rápida, eficaz e eficiente solução, completa em todas as suas perspectivas, de modo a representar uma prestação estatal de qualidade. (CHIAVENATO, 2004, p.222).

Para piorar, cada setor ou departamento dessa colcha de retalhos é excessivamente isolada em si mesma. Cada especialização ou funcionalidade tende a dar valor máximo a parte que lhe cabe na divisão do trabalho e a se desvincular do resultado final do processo do qual faz parte. Chegam a não mais perceber que fazem parte de um processo para o qual contribui com seu labor. Insulados em si produzem culturas subjetivas específicas do seu setor e, consequentes, culturas objetivas para cada especialidade dessas, igualmente desconectadas do compromisso final. Geram-se a formação de várias culturas objetivas autônomas que passam a se chocarem entre si, incapazes de compreenderem-se entre si e de amoldarem-se como partes complementares de um todo que deve ser entregue ao cidadão-cliente. (SIMMEL, 1992, p.560 *apud* PASTI, 2012, p.42; PASTI, 2012, p.57).

Este choque de culturas departamentais é percebido na dificuldade de comunicação entre os setores, no tratamento que cada setor dá aos processos quando passam por eles, travando-os e criticando-os em nome de princípios específicos do local, desprendidos de

prazos, como se tudo pudesse esperar. Há uma supervalorização do que se faz no setor, numa tentativa de valorizar quem nele trabalha, cegando a capacidade crítica de si mesmo e de seus métodos, não reconhecendo retrabalhos, etapas inúteis, excesso de formalismos e impessoalidades extremos, que desagregam mais as pessoas e em nada contribuem para o resultado final do processo. Se tornam resistentes a fluidez e ao desempenho gerenciais.

A solução é desfazer o rompimento das relações humanas laborais feito pela excessiva divisão do trabalho na Modernidade. Reconectar os que fazem parte de um mesmo processo, em um ambiente único, em canais de comunicação comuns, em valores, missões e visões para interligar as culturas objetivas setorializadas em uma única, cultivada em torno de processos, eliminando os choques internos de culturas. Com todos imbuídos pela entrega de um resultado final ao cidadão e não de partes perfeitas em si, mas incapazes de formar um todo.

Mas, esta não é a consequência mais perversa da divisão do trabalho nas Administrações Públicas. Seu mal maior é de ordem cultural e repousa na “objetificação dos conteúdos da cultura” de Simmel ou coisificação. Parametrizando, o sujeito criador é o servidor público e o objeto criado são os produtos e serviços públicos ofertados aos cidadãos, aquela prestação estatal, cuja má qualidade é tão famosa que o bom atendimento gera surpresa. (PASTI, 2012, p.62; SIMMEL, 1992, p.574 *apud* PASTI, 2012, p.63-64).

Diz cruel porque a perda de vínculo entre o sujeito e o objeto produzido, faz com que não seja gerado um compromisso com a entrega daquele produto/serviço. O funcionário se vê resumido na significância de sua parcela laboral de tal forma que acredita não ter qualquer responsabilidade com a solução de um problema postado a sua frente; ele ainda crê e age como se fosse responsável apenas pela mera execução mecânica e desumanizada das tarefas que recebeu. (PASTI, 2012, p.62; SIMMEL, 1992, p.574 *apud* PASTI, 2012, p.63-64).

É neste cenário que se identificam as mais cruéis condutas: omissão; prevalência do formalismo exacerbado ante a violação de direitos fundamentais e questões humanitárias. Citam-se a falta de pró-atividade e compaixão para com o sofrimento alheio observado nas filas, na morosidade, no atendimento desleixado e sem compromisso com a promoção da saúde pública, do atendimento a vulneráveis em risco (idosos, doentes, vítimas de violência, do cidadão com baixa escolaridade, da população de baixa renda); na produção normativa utilizada como um verdadeiro instrumento de procrastinação da prestação pública devida e de imposição de restrição a direitos dos administrados. Enfim, na construção de uma cultura de desrespeito a direitos fundamentais, disfarçada de legalidade estrita e interpretação literal de leis e normativos estrategicamente redigidos em prol do próprio ente público.

Assim, não há contribuição pessoal em favor do alcance dos objetivos organizacionais, não há reciprocidade. A grande massa das Gestões Públicas ainda pratica políticas salariais desvinculadas de aferição de desempenho e compatíveis compensações, de modo que os servidores recebem mais benefícios do que os esforços pessoais que realizam. Sabe-se que a reciprocidade somente funciona quando a compensação é igual ou maior do que a contribuição pessoal. Logo, conclui-se que, na Administração Pública, esta balança é inversa, sendo benéfica para os servidores e prejudicial à Organização que não consegue direcionar e motivar seus recursos humanos. (CHIAVENATO, 2007, p.289).

Essas são as mudanças culturais necessárias para criar ambiente propício a eficiência na gestão pública: reconectar as pessoas do processo; combater a coisificação e exigir reciprocidade entre os sujeitos e a Organização Pública.



## 6 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a ineficiência da Administração Pública no Brasil é fortemente atacada pelo aspecto cultura da organização, nas facetas objetivas e subjetivas. Isso é observado em todos os aspectos possíveis: na qualidade da prestação estatal (produtos/serviços); no comportamental dos servidores, em termos de comprometimento com a função social e com os resultados da organizações as quais pertencem; na mentalidade dos seus dirigentes e agentes da cúpula político-administrativa, buscando bons resultados para o Estado; nas técnicas e na humanização das relações humanas travadas intra e extra muros.

Reconhecer tais aspectos negativos presentes na cultura da gestão pública, suas vertentes objetivas, subjetivas, seus níveis de profundidade e informalidade, e, principalmente a necessidade de reconexão entre as formas objetivas e subjetivas é basilar para a solução do problema estudado. Mapear a questão é fundamental para traçar as estratégias administrativas e interpretativas legais que promovam a mudança cultural e o cultivo de homens e coisas administrativas rumo à perfeição, o processo de melhoria contínua natural do “ser humano”. (SIMMEL, 1998a, p.8, 12, 13; PASTI, 2012, p.52-53).

Fora isto, restará apenas a resolução compromissada das partes do todo, a ser implementada de cima para baixo na estrutura administrativa. Mudando atitudes, em busca de superação e otimização, será possível empurrar a organização para seus objetivos e torna-la, na justa contrapartida, um meio de realização pessoal e felicidade para todos os agentes envolvidos: servidores e cidadãos, ou seja, a sociedade brasileira só tem a ganhar.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://twixar.me/0kw3>> Acesso em: 25 Jan. 17.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral Da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações: edição compacta. 3ªEd. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 4ªEd. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PASTI, Henrique Buonani. **As teorias da Cultura em Georg Simmel**: textos de 1889 – 1911. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Campinas: UNICAMP, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/282074>> Acesso em: 01 Fev. 2018.

PINTO, Luiz Fernando da Silva; ANDRADE, Lilian. Quanto vale o lucro social? **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 11, p. 76-79, nov. 2002. ISSN 0010-5945. Disponível em: <<http://twixar.me/Gkw3>>. Acesso em: 18 Fev. 2018.

RODRIGUES, Lucas Pian; LEMOS, Luiz Henrique Odorizzi. **CULTURA ORGANIZACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**: Um estudo de caso nos três níveis da República Federativa do Brasil. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Administração). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/1kw3>> Acesso em: 15 Fev. 2017.

SIMMEL, Georg. **As grandes cidades e a vida do espírito** (1903). Mana [online]. 2005, vol.11, n.2, pp.577-591. ISSN 0104-9313. Disponível em: <<http://twixar.me/mkw3>> Acesso em: 10 Fev 2018.

SIMMEL, Georg; SOUZA, Jessé (Org.) e ÖELZE, Berthold (Org.) In Simmel e a modernidade. **O Conceito e a Tragédia da Cultura** (1911). Brasília: UnB, 1998a, p. 79 -108.

\_\_\_\_\_; In Simmel e a modernidade. **O Dinheiro na Cultura Moderna** (1896). Brasília: UnB, 1998b, p. 23 -40.

SILVA, José Maria Alves da. **Administração Pública e Cultura Patrimonialista**. Revista Práticas de Administração Pública. Santa Maria - vol. 1, nº 1. Jan./Abr. 2017, p. 25-41. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/25590>> Acesso em: 15 Fev. 2018.

WEBER, Maximilian Carl Emil. (1864-1920) **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução Irene Q. F. Szmrecsanyi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo, 13 ed. Pioneira, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. Tradução Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 2 v. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsab Barbosa. Revisão de Gabriel Cohn Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999b.

\_\_\_\_\_. **O que é Burocracia?** (1940). Brasília: Conselho Federal de Administração (CFA/CRA), 2012. Disponível em: <<http://twixar.me/dkw3>> Acesso em 15 Fev. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2009. Disponível em: <[http://200.129.241.123/arquivos/Fasciculo\\_Metodologia\\_TC.pdf](http://200.129.241.123/arquivos/Fasciculo_Metodologia_TC.pdf)> Acesso em: 21 Jul. 2017.