

WORKING PAPERS

#65

A influência dos modelos administrativos sobre os valores organizacionais das secretarias de estado da fazenda e do planejamento e gestão do Ceará



Maria Marly Teixeira de Almeida Fontenele



>> **FICHA TÉCNICA**

**A INFLUÊNCIA DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS
SOBRE OS VALORES ORGANIZACIONAIS DAS
SECRETARIAS DE ESTADO DA FAZENDA E DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ**

WORKING PAPERS Nº 65 / 2024

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autora: Maria Marly Teixeira de Almeida Fontenele

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Abril de 2024

ISBN: 978-989-755-998-3

<http://obegef.pt>

Localização web: <http://obegef.pt>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF (obegef@fep.up.pt).

>> **ÍNDICE**

Introdução	5
1. A Importância da teoria institucional para os estudos da administração pública	7
2. A dicotomia entre política e administração e sua relação com os valores públicos	9
3. Os modelos de administração e gestão pública	11
3.1 O Modelo Burocrático	11
3.1.1 <i>Características E Críticas Ao Modelo Burocrático</i>	11
3.2 O Modelo da New Public Management – NPM	12
3.2.1 <i>Características E Críticas Ao Modelo Gestionário</i>	13
3.2.2 <i>A modernização da administração pública no Ceará-Brasil</i>	14
3.3 O modelo da New Public Governance – NPG	15
3.3.1 <i>Dificuldades e desafios da NPG</i>	15
4. A cultura organizacional e os valores introduzidos pelos modelos de administração e gestão pública	17
4.1 A importância dos valores, seus conceitos e características	18
4.2 Valores organizacionais oriundos dos modelos de administração pública	19
5. Modelo de análise	22
6. Recolha e análise dos dados	25
7. Principais resultados	26
8. Conclusões	30
Bibliografia	32

>> RESUMO

A gestão pública tem sido continuamente desafiada a lidar com problemas cada vez mais diversificados e complexos. Os modelos de administração e gestão pública se apresentam como ferramentas para o agir do Estado. Sugerem mudanças e alcançam níveis mais profundos da cultura organizacional. Introduzem novos valores e o reordenam os existentes. Esse estudo interessa-se pela cultura organizacional das Secretarias da Fazenda e do Planejamento e Gestão do estado do Ceará que foram pioneiras na reforma da gestão pública local. Buscou-se identificar, por meio do inventário de valores organizacionais, em que medida os modelos de administração e gestão pública influenciaram, do ponto de vista organizacional, o universo e a hierarquia dos valores das Secretarias.

Palavras Chave: Instituições; Modelos de Administração Pública; Cultura Organizacional; Valores Públicos; Valores Público-Privados.

>> ABSTRACT

Public management has been continuously challenged to deal with increasingly diversified and complex problems. Public Administration models present themselves as tools for state action. They suggest changes and reach deeper levels of organisational culture. They introduce new values and rearrange existing ones. This study is interested in the organisational culture of the Departments of Finance and of Planning and Management of the State of Ceará, which were pioneers in the reform of local public management. The aim was to identify, through the inventory of organisational values, to what extent the different models of public administration and management influenced, from the organisational point of view, the range and hierarchy of values of the Departments.

Keywords: *Institutions; Public Administration Models; Organisational culture; Public values; Public-Private Values.*

>> INTRODUÇÃO¹

Na década de 1980, fatores emergidos no contexto internacional, nacional e local demandaram a introdução de novos modelos de gestão para a Administração Pública. A crise fiscal dos Estados, inovações tecnológicas, globalização e neoliberalismo são fatores que impuseram mudanças em âmbito internacional.

No Brasil, o fim do regime militar, o fortalecimento da democracia, a promulgação da Constituição Federal de 1988, com ênfase na descentralização, e a Reforma Administrativa contribuíram com a introdução da *New Public Management*, como modelo de gestão.

Localmente, os cenários econômico e financeiro oportunizaram também a ruptura com a tradição política vigente no Ceará, possibilitando a introdução de medidas de caráter gestor, antes mesmo das reformas federais.

No entanto, as disfuncionalidades apresentadas pelo modelo gestor e os avanços internacionais nas liberdades econômicas e políticas propiciaram a introdução da *New Public Governance* como um novo paradigma de gestão.

Nesse cenário e dadas as funções estratégicas, a Secretaria da Fazenda e a do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará foram alvo das reformas administrativas locais. As reformas visavam à modernização e às transformações na estrutura, nos processos, nas instituições, nos valores e nos comportamentos das pessoas para o melhoramento da eficiência do aparelho administrativo-financeiro.

Nessa perspectiva, considerando que os modelos de administração e gestão pública são fundamentados em valores, foi possível pressupor a formação de nova cultura organizacional nas Secretarias, sobre a qual se admitiu pesar a influência de valores associados ao setor privado. Por essa razão, indagou-se a partida: Em que medida os diferentes modelos de administração e gestão pública influenciaram, do ponto de vista organizacional, o universo e a hierarquia dos valores públicos das Secretarias de Estado da Fazenda e do Planejamento e Gestão do Ceará?

Com base na pergunta de partida, buscou-se respostas para as seguintes questões de investigação: Terão os valores associados ao setor público sido preservados após a introdução dos valores do setor privado oriundos dos novos modelos de gestão pública? Em que medida os valores partilhados (público/privado) encontram-se firmados na cultura organizacional das

¹ O presente artigo traduz uma breve síntese do estudo e correspondente dissertação de doutoramento, com o mesmo título, que a autora apresentou em 2021 ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/21562>)

secretarias em estudo? Haverá coerência entre os valores formalmente veiculados como pertencentes à cultura e dos valores que guiam os comportamentos organizacionais? Haverá um conjunto de valores que represente a existência de determinado modelo de administração ou gestão pública na cultura organizacional, ou se constatará um acúmulo deles? Qual a hierarquia dos valores associados aos distintos modelos de administração e gestão pública para a cultura organizacional?

Para tanto, estabeleceu-se uma metodologia de pesquisa fundada no levantamento bibliográfico que se interessou pela Teoria Institucional, pelos modelos de administração e gestão pública, pela cultura organizacional e valores. Em seguida, realizou-se pesquisa quantitativa para o levantamento do inventário hierárquico de valores e a partir do modelo estrutural, foram comparadas as dimensões por Análise Fatorial Confirmatória.

>> 1. A IMPORTÂNCIA DA TEORIA INSTITUCIONAL PARA OS ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O interesse pelo desenvolvimento e a necessidade de reconfigurar-se para lidar com as transformações sociais, econômicas e políticas têm demandado, continuamente, esforços de adaptação da Administração Pública. Assim, é compreensível que de tempos em tempos as lideranças na administração e na política empreendam esforços de mudanças nos modelos instituídos, de modo a provocar rupturas nas organizações e na própria sociedade.

A Teoria Institucional retrata as instituições como fatores condutores da realidade social e do processo de valorização e significação social, torna-se, pois, influente na explicação de comportamentos, atitudes e tomadas de decisão (Andion, 2012).

O tema valores se identifica com o Neoinstitucionalismo Sociológico que nasceu da Teoria da Organizações em oposição à abordagem de que as organizações controlam os comportamentos visando à máxima eficiência. A observação de que organizações formais se diferenciavam de organizações reais favoreceu a compreensão de que outros fatores estruturavam os comportamentos.

Esses fatores se incorporavam às organizações da mesma forma que ocorre com a transmissão de práticas culturais. Isto é, a interpretação do mundo e o comportamento dos atores decorrem de esquemas e modelos cognitivos resultantes das relações sociais (Hall & Taylor, 1996). O Neoinstitucionalismo Sociológico contesta a ideia do ator puramente racional e o individualismo metodológico e compreende as instituições como responsáveis por ações nem sempre conscientes.

Tajfel (1984) colabora com a percepção de que os problemas sociais precisam ser abordados a partir de uma compreensão sociopsicológica da realidade. Não podem ser interpretados por cálculos puramente individualistas, voltados para o autointeresse, porque valores e normas, que determinam as concepções do que seja apropriado, pesam sobre a decisão de comportar-se.

As organizações são tomadas por coletividades particulares que representam importantes unidades de análise (C. A. P. de Carvalho et al., 2005). Elementos culturais, símbolos, sistemas cognitivos, crenças normativas passam a ser objeto de interesse, favorecendo a diferenciação entre ambiente técnico e institucional (Scott, 1987).

A organização da vida política, as respostas às demandas sociais e a busca pelo desenvolvimento econômico passam pelas organizações e insti-

tuições que viabilizam a legitimação das ações públicas e são importantes na promoção dos interesses coletivos, demonstrando sua importância para os estudos da Administração Pública.

>> 2. A DICOTOMIA ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM OS VALORES PÚBLICOS

A questão que envolve a relação dicotômica entre política e administração está fundada no fato de que a política requer ideologia, valores e filosofia, enquanto a administração requer racionalidade técnica para a execução da ação (Henry, 1975).

Assim, a dicotomia salienta aspectos políticos e técnicos. Isto é, a racionalidade política considera o conteúdo comportamental para a tomada de decisões, levando em conta valores e a satisfação dos indivíduos. A racionalidade técnica pretende a realização do melhor resultado com o menor custo. Enquanto a primeira é devido pensar o que fazer e a quem satisfazer, a outra é devido avaliar como fazer (Bilhim, 2014).

Inicialmente, a Administração Pública preocupava-se com a aplicação sistemática e detalhada da lei. Era considerada uma ciência livre de valores, sem referência à dimensão pública, e interpretada como *Locus* de ação que deveria centrar-se na burocracia governamental. Detinha-se com questões relacionadas à organização, eficiência e gestão. Todavia, a falta da noção do interesse público a tornava vulnerável a quaisquer outros propósitos, não importando o quão incompatíveis fossem com os valores democráticos (Henry, 1975).

Tahmasebi e Musavi (2011) demonstram essa realidade nas palavras de Wilson:

The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics.... Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices² (p.131).

A partir dos anos de 1940, a administração passou a ser vista como ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade, comprometida com o bem-estar das pessoas. Argumentou-se a relação existente entre política e administração e reconheceu-se que ambas são tão interligadas que é difícil

² “O campo da administração é um campo de negócios. Ele está afastado da pressa e conflitos da política...Administração se localiza fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas. Embora a política estabeleça tarefas para a administração, não se deve tolerar a manipulação de suas repartições”. (Tradução livre da autora).

distingui-las. Nada seria mais central à administração pública do que a inter-relação entre política e administração (Waldo, 1955).

Waldo (1955) considerava que as pessoas não eram meras ferramentas para o alcance de objetivos, mas traziam consigo sua condição cultural. Afirmava que o alcance da racionalidade demandaria respeito pela área não racional que, apropriadamente compreendida, direcionava aos objetivos organizacionais.

A partir dos anos de 1970, reconheceu-se o papel de *policymaker* do administrador e incorporou-se as políticas públicas como objeto de análise da ciência da administração pública (Farah, 2011). A *New Public Management* – *NPM* novamente acentua a dicotomia, compreende ser mais produtivo separá-las que integrá-las. O slogan “*let the manager manage*”³ demonstra bem essa perspectiva.

A partir dos anos de 1990, administração e política passam a ser compreendidas como instâncias complementares. Embora distintas, apoiam-se mutuamente, revelando sua individualidade e sua interdependência possibilitando o controle político e a promoção do interesse público.

³ “Deixa o gestor gerir”. (Tradução livre da autora).

>> 3. OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

3.1 O modelo burocrático

Segundo Weber (1997), a burocracia baseava-se em um conjunto de regras aceitas como legítimas pelos membros de uma organização, cuja autoridade existiria em função da posição ocupada e não do indivíduo que a ocupasse. Tal representação identifica a dominação racional-legal considerada axioma do modelo burocrático.

Com o desenvolvimento do capitalismo e os avanços da democracia, a burocracia passou a ser um corpo de funcionários habilitado que visava a superar práticas patrimonialistas, separando o público e o privado, possibilitando a separação entre as instâncias Estado, mercado e sociedade. (Bresser-Pereira, 1996).

Faria e Meneghetti (2011) demonstram as perspectivas de Tragtenberg e Prestes Mota acerca da burocracia, a qual se apresenta sob dois vieses: um ideológico e outro operacional. Consoante Tragtenberg, a burocracia é um sistema de condutas significativas e não apenas um sistema organizacional. Na perspectiva de Prestes Mota, a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal, hierarquicamente organizado, que deve agir segundo métodos racionais.

3.1.1 Características e críticas ao modelo burocrático

A partir de características gerais, Weber (1966) definiu aspectos da carreira do burocrata e princípios gerais que norteavam essas organizações. Dentre eles, figuravam-se:

- o cargo não pertence burocrata, nem corresponde ao aluguel da sua força de trabalho, baseia-se na relação de troca de segurança material por fidelidade objetiva impessoal;
- direitos regulamentados garantem prestígio social ao burocrata;
- acesso ao cargo por nomeação, por intermédio de autoridade superior;
- garantia de estabilidade que não significa apropriação do cargo;
- remuneração baseada no cargo e no tempo de serviço;
- as promoções são mecânicas e ocorrem a partir de uma escala de emolumentos que caracterizam a carreira.

A partir de Weber (1966), depreende-se os princípios gerais da burocracia, como: legalidade, impessoalidade, hierarquia, formalismo, profissiona-

lismo, disciplina e imparcialidade. Não obstante as vantagens oferecidas pelo modelo burocrático, Bhattacharya (2011) e Prasad et al. (1991) também enumeraram críticas:

- modelo de escassos intercâmbios externos, adequado apenas para ambientes estáveis;
- produção de disfunções comportamentais em relação à inovação e à criatividade. As rotinas favorecem a falta de flexibilidade e tendência à autorreferência;
- falta de efetividade ao gerar volumosos arquivos e subutilizar o potencial humano;
- necessidade de descentralização pela complexidade das tarefas, em oposição a um modelo centralizador que atrasa a tomada de decisão e não favorece o espírito de time.
- interpretações literais à lei, em detrimento de interpretações extensivas, dificultando a adaptabilidade.
- as regras nem sempre respondem pelos comportamentos, características individuais são, muitas vezes, mais efetivas.

3.2 O modelo da *New Public Management* – NPM

A *New Public Management* representa certa convergência entre as estratégias de reformas de diferentes países nos anos de 1980. O documento “*Governance in transition*” indicava as diretrizes para as Administrações Públicas orientadas para resultados, elucidando temas comuns às reformas junto aos países da *Organisation for Economic Cooperation and Development* – *OECD* (Hood, 1995; Löffler & Ormond, 1999).

As diretrizes orientavam devolver autoridade; outorgar flexibilidade; assegurar desempenho, controle e responsabilidade; desenvolver competências e decisões; promover serviços adequados aos cidadãos; melhorar a gerência dos recursos humanos; explorar a tecnologia da informação; melhorar a qualidade da regulação e fortalecer as funções do governo central (Löffler & Ormond, 1999).

A NPM foi conceituada como uma doutrina que acreditava que o serviço público poderia ser melhorado pela importação de conceitos, técnicas e valores dos negócios privados, e também como um conjunto de conceitos específicos e práticas que propuseram reformas no setor público com foco em desempenho; desagregação em unidades menores; mecanismos de mercado; coordenação; competitividade; qualidade e orientação para o cliente (Pollitt, 2007).

Cejudo (2011) conceitua a NPM como “*un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa*”⁴ (p.13). Em geral, os conceitos tratam de ideias e práticas que visam maior grau de liberdade na tomada de decisão, melhor desempenho, mais competitividade e menor controle a priori.

3.2.1 Características e críticas ao modelo gestor

A implementação das reformas gestórias foi realizada de forma a suscitar mudanças introduzidas em diferentes fases de desenvolvimento. Dentre as políticas consideradas relevantes para a NPM, segundo Hood (1995) e Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015), encontram-se:

- fortalecimento da competitividade no setor público e entre o setor público e o privado;
- diminuição do tamanho do setor público, (*downsizing*);
- introdução de práticas do setor privado no setor público;
- substituição do controle de inputs por outputs;
- descentralização e desconcentração;
- desmembramento de burocracias centralizadas em agências autônomas;
- orientação para o cliente;
- separação entre a decisão política de fazer e a gestão dos serviços públicos;
- disciplina e parcimônia no uso dos recursos públicos;
- introdução de padrões de desempenho e custos mais explícitos e mensuráveis;
- remuneração com base no desempenho.

No que se refere às teorias, a NPM recebeu influência da Nova Economia Institucional, com suas componentes, Teoria dos Custos de Transação e Teoria da Agência (Barzelay, 2001; Hood, 2011), bem como da Teoria da Escolha Pública e do Managerialismo (Cejudo, 2011).

Posteriormente às medidas de caráter monetarista e liberal, introduziram-se os denominados *next steps*, são eles: privatização de atividades; regulação de atividades do setor privado; terceirização (*outsourcing*); transferência de atividades para o terceiro setor (*devolution*); autonomização de

⁴ “um conjunto de decisões e práticas administrativas orientadas a flexibilizar estruturas e processos e a introduzir maior competência no setor público, com o propósito de melhorar os resultados da ação governativa”. (Tradução livre da autora).

serviços e responsabilização de dirigentes; flexibilização orçamentária e financeira; contratualização de resultados; cessação da estabilidade de funcionários públicos; flexibilidade das relações de trabalho.

As críticas iniciais ao modelo gestionário contemplaram certo ceticismo relativamente à sua inovação, assim como à sua universalidade (Hood, 2011). Posteriormente, as críticas focaram-se no modo de implementação empreendido (*top-down*), na perda da integração governamental, na desatenção aos problemas sociais e afastamento da participação cidadã efetiva (Cejudo, 2011; Costa 2010). As privatizações apresentaram implicações na redução de custos, uma vez que teriam induzido a maior necessidade de regulação. Finalmente, é referido que as avaliações às políticas de reforma não foram satisfatórias (Alonso et al., 2015; Pollitt & Bouckaert, 2002).

3.2.2 A modernização da Administração Pública no Ceará-Brasil

A introdução da NPM na Administração Pública federal do Brasil relaciona-se, principalmente, com as reformas introduzidas no governo de Fernando Henrique Cardoso e com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. (Fontes Filho, 2014). Tais reformas foram implementadas a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, cujas diretrizes previam mudança institucional-legal, mudança na cultura e na gestão, esta última visando a um perfil mais autônomo, com iniciativa, responsabilização e produtividade. (MARE, 1995).

No Ceará, uma década antes das reformas federais, instaurou-se o projeto político “Governo das Mudanças” reconhecido por seu caráter endógeno, fruto de autonomia política surgida de redes de aliança entre os setores público e privado, livre de pressões federais e externas e que apresentou, em razão das reformas estruturais e disciplina fiscal, crescimento econômico acima nos níveis nacional e regional (Amaral Filho, 2000).

As mudanças se traduziram em ajuste fiscal, financeiro, administrativo e estrutural, com efeitos sobre o PIB do estado, diminuição da dívida pública, aumento das receitas com a informatização da fiscalização e arrecadação, reestruturação organizacional, rodízio de servidores, qualificação de pessoal, reformulação institucional-legal, rigor na cobrança tributária, melhores resultados financeiros pelo uso do sistema integrado de contabilidade, e diminuição de despesas (Amaral Filho, 2000). Embora reconhecidos os resultados econômicos, a repercussão nas políticas sociais não foi exitosa, ainda assim, Barbalho (2007) reconhece ganhos na área da cultura, saúde, educação e saneamento básico.

3.3 O modelo da *New Public Governance* – NPG

O último quarto do século XX testemunhou, novamente, mudanças fundamentais no papel, instituições, estrutura, organização e valores do Estado. Conquanto haja uma possibilidade potencial de evolução dos modelos de administração pública, a conjunção de alguns fatores favoreceram essa transição: o fim da guerra fria, o colapso do comunismo, a necessidade de construir novos mercados e expandir a economia, o consenso sobre a necessidade de reforma política, a melhoria no fluxo das informações e os chamados *wicked problems*, problemas cujas soluções perpassavam pelas atribuições de várias organizações (Weiss, 2000).

As mudanças da gestão, baseadas no mercado e na crescente capacidade do setor privado de prover os serviços de interesse público e de contribuir com as suas técnicas, afastaram o Estado do papel central de provedor de serviços públicos e incluíram novos atores como coprodutores de serviços. A essa nova configuração na prestação dos serviços públicos denominou-se *New Public Governance* – NPG (Frederickson, Smith, Larimer e Licari, 2012).

Essa nova perspectiva de gestão é também fruto da compreensão de que a má governança contribui com altos índices de pobreza para o mundo. A NPG atribuiu ao Estado um papel inteligente-mediador-indutor, a fim de promover o valor público, engajar civicamente, coordenar atores de natureza pública e privada, incluir socialmente e compartilhar responsabilidades (Matias-Pereira, 2010).

E. R. de Carvalho (2008) salienta que a governança considera as capacidades políticas e administrativas de solução problemas públicos, diferenciando o termo da noção única do ato de governar, e alerta para o fato de que a racionalidade política volta a fazer parte do cenário da gestão pública.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD compreende governança como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa na gestão de assuntos diversos de um país. Por meio de seus mecanismos, processos e instituições, os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos, definem suas obrigações e mediam suas diferenças (Weiss, 2000). As teorias que fundamentam a NPG estão ligadas à sociologia organizacional, à teoria da agência e à teoria de redes (Fontes Filho, 2003; S. P. Osborne, 2006).

3.3.1 Dificuldades e desafios da NPG

A NPG lança inúmeros desafios ao governo e à burocracia, propõe a superação da governança tradicional, voltada para a oferta de serviços, caracterizada

pela passividade do cliente e passa a considerar as potencialidades sociais existentes para a prestação de serviços e para a formulação e implementação das políticas públicas (Cordeiro, 2004).

Cordeiro (2004) e Fontes Filho (2014) colaboram com a compreensão acerca das dificuldades lançadas pelo modelo da NPG, dentre elas:

- resistência do funcionalismo à renovação das mentalidades e práticas;
- inculturação em nível estratégico sem disseminação para as bases organizacionais;
- disseminação de *stakeholders* de forma a dificultar a coordenação das ações públicas;
- multiplicidade de atores de forma a dificultar o controle dos resultados;
- dificuldade de definição de critérios de representatividade popular;
- dificuldade de inclusão de novos atores e de ações para públicos-alvo definidos;
- dificuldade de integração dos diversos atores para a formação de uma rede de organizações;
- dificuldade de manutenção de canais que permitam alimentar sistema decisórios com informações.

Além das dificuldades apresentadas pela NPG, novos desafios são descritos:

- formação de cultura de cidadania, sem clientelismos e com ação criativa e eficiente;
- descentralização e municipalização;
- avaliação da eficácia dos processos participativos;
- definição de espaços de participação cidadã;
- desenvolvimento de linguagens que facilitem a comunicação entre os atores sociais;
- promoção de valores, como confiança, colaboração, compartilhamento e conciliação;
- adoção de modelo de incentivos de base não financeira.

>> 4. A CULTURA ORGANIZACIONAL E OS VALORES INTRODUZIDOS PELOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

Os novos modelos de gestão introduziram inovações que repercutiram na cultura burocrática existente e não se ativeram apenas aos aspectos técnicos, avançaram para níveis mais profundos. Essas inovações envolveram problemas de adaptação externa e integração interna, considerados importantes para a sobrevivência das organizações, e integrantes do conceito de cultura organizacional, conforme proposto por Schein (1984):

O padrão de pressupostos básicos que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, aprendendo a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, e que tem funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e serem ensinados aos novos membros como o modo correto de compreender, pensar e sentir em relação a esses problemas (p.3).

Schein (1984) evidencia que os valores que governam os comportamentos podem ser capturados a partir da percepção dos indivíduos e até de documentos. No nível mais profundo da cultura encontram-se os pressupostos subjacentes oriundos de valores considerados inquestionáveis que governam inconscientemente os comportamentos e a forma como pensam, percebem e sentem os grupos. Tais pressupostos se formam à medida que o comportamento gerado produz soluções para os problemas.

Enquanto Schein (1984) percebe a cultura organizacional como originária dos fundadores e resultante da dinâmica organizacional, Hofstede (2011) a considera como resultado da dinâmica cultural da sociedade na qual está inserida e explica seu funcionamento como uma programação mental coletiva que distingue os membros de uma cultura, de um grupo ou categoria de pessoas, de outra.

Na ótica de Hofstede (2011), as sociedades desenvolvem a sua própria forma de lidar com características universais da natureza humana. Assim, considera a cultura um software desenvolvido pela sociedade que fornece o seu próprio modo de interação e funcionamento. Conquanto os estudos de Schein e Hofstede datem dos anos de 1970, eles continuam a contribuir com pesquisas acadêmicas mais atuais (Mamatha & Geetanjali, 2020; Drodowska, Nowakowski & Kaczkowska-Serafińska, 2021). Apesar disso, são criticados por desconsiderarem as potencialidades dos atores organizacionais relativamente à cultura.

Tais críticas não negam a relevância da cultura social e lideranças na formação da cultura organizacional. O que propõem é a superação do paradigma funcionalista, a fim de compreender os sistemas organizacionais como resultantes de um contínuo processo de negociação em que atores organizacionais são reconhecidos como sujeitos ativos na formação da cultura. A influência social se processa, assim, por redes de interação formadas por identidades grupais (Vala, Monteiro e Lima, 1998).

Allaire e Firsirotu (1984) conceituam cultura organizacional como um sistema de símbolos formados pelo ambiente social, a história organizacional, as lideranças e as contingências, os quais são partilhados, utilizados e modificados pelos atores no curso da ação, mantendo sentido fora do ambiente organizacional. Compreendem-na como uma ferramenta poderosa para interpretar a vida e o comportamento organizacional e para entender o processo de decadência, adaptação e mudança radical nas organizações, de forma a considerá-la criação social e criadora de significação social.

4.1. A Importância dos Valores, seus Conceitos e Características

Wal, Huberts, Heuvel e Kolthoff (2006) demonstram que na acepção de Frederickson quem administra pratica alocação de valores e quem estuda administração estuda valores. Por isso, “os valores são a alma da Administração Pública” (p.322). A importância dos valores para a Administração Pública pode ser avaliada por:

- explicar mudanças organizacionais e mobilizar o comportamento para tomadas de decisão e solução de problemas (Correia & Bilhim, 2017);
- influenciar comportamentos em favor do desempenho, conferir estabilidade às organizações e determinar a cultura (Tamayo, 1998);
- viabilizar estratégias para o desenvolvimento relativas à manutenção do ambiente de trabalho, capacitação de pessoas e melhoria de processos (Tamayo, 1996);
- fundamentar e legitimar ordenamentos jurídicos de Estados constitucionais (Vale, 2006).

Relativamente às organizações, Hofstede et al., (2010) definem valores corporativos, como: “*a list of descriptions of desirable traits and behaviors for employees and managers of a corporation*”⁵ (p.516). O desejável é tra-

⁵ (...) uma lista de descrições de características e comportamentos desejáveis para funcionários e gerentes de uma corporação.

tado, por Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen e Vrangbæk (2012), como o coração do conceito de valor, que excede o desejado pelo indivíduo, para representar algo aceitável para se desejar.

Segundo Correia e Bilhim (2017), “valores são critérios, crenças, pressupostos básicos suscetíveis de serem hierarquizados, que se posicionam acima de situações específicas, e que orientam e guiam a ação concreta dos indivíduos, grupos, organizações, instituições e sociedades, contribuindo para a respetiva identidade” (p.989).

Deal e Kennedy, segundo afirma Tamayo (1996), consideram que “os valores organizacionais referem-se às crenças básicas de uma organização, e representam a essência da filosofia para o alcance do sucesso, pois fornecem uma direção comum aos colaboradores, e orientam o comportamento esperado no dia a dia” (p.86).

A abordagem do valor público explica o comportamento a partir de formas mais colaborativas de organização, opondo competitividade com cooperação e as noções de mercado econômico e mercado político. O valor público é descrito como “*a multi-dimensional construct – a reflection of collectively expressed, politically mediated preferences consumed by the citizenry – created not just through ‘outcomes’ but also through processes which may generate trust or fairness*”⁶ (O’Flynn, 2007, p. 358).

É, pois, o incentivo da ação que congrega a vontade pública, a legitimidade política e a responsabilidade administrativa, sob a expectativa da concretização do interesse público, de forma a significar o serviço público e a viabilizar a manutenção das sociedades. Conquanto de racionalidades distintas, a aproximação entre os setores público e privado permitiu o compartilhamento de valores (Correia & Bilhim, 2017).

4.2 Valores organizacionais oriundos dos Modelos de Administração Pública

Os modelos de administração pública são idealizados com o propósito de viabilizar o cumprimento da missão de atender às diversas necessidades coletivas. Presumem-se imbuídos dos valores instrumentais e morais necessários às transformações de ideais em realidade. Tais valores fazem parte do universo da cultura do setor público, embora possam ter, ocasionalmente, se originado do setor privado. Secchi (2009) defende que os modelos de administração

⁶ “um construto multidimensional, um reflexo das preferências coletivamente expressas, politicamente mediadas, consumidas pelos cidadãos, criadas não apenas através de resultados, mas também através de processos que podem gerar confiança e justiça”. (Traduções livres da autora)

pública seguem uma mudança incremental nos valores e práticas, especialmente pela força que a cultura existente exerce sobre os novos modelos.

Se o modelo burocrático buscou introduzir uma nova racionalidade na Administração Pública com apoio em valores públicos antipatrimonialistas, como equidade, formalidade, legalidade e imparcialidade; a *New Public Management* – NPM visou a corrigir as disfuncionalidades que a burocracia adquirira ao longo do tempo. Assim, a partir da compreensão de que as organizações privadas eram mais eficientes que as públicas, importou do setor privado valores, como eficiência, economia, eficácia, efetividade, flexibilidade e accountability.

No entanto, em razão das conquistas de liberdades econômicas e políticas, a NPM passou também a apresentar dificuldades. Fazia-se necessário buscar, junto a outros atores, a cooperação para enfrentar problemas públicos, cada vez mais complexos, que atingiam transversalmente diferentes nações, organizações, sociedades e indivíduos. A NPM manteve valores da NPM, mas, difundiu práticas de boa governança para produção valores públicos.

Para os objetivos desse estudo, relacionou-se os valores mais comumente associados a cada modelo de administração e gestão pública, sistematizando-os, a partir de distintos autores e conceitos, nas respectivas dimensões, conforme Quadro 1.

Elegeram-se, ainda, para a investigação, as variáveis senso de equipe, competência, autoconfiança e responsabilidade social, dentre os valores formalmente veiculados como valores organizacionais.

Quadro 1- Valores oriundos dos modelos de administração e gestão pública e suas dimensões.

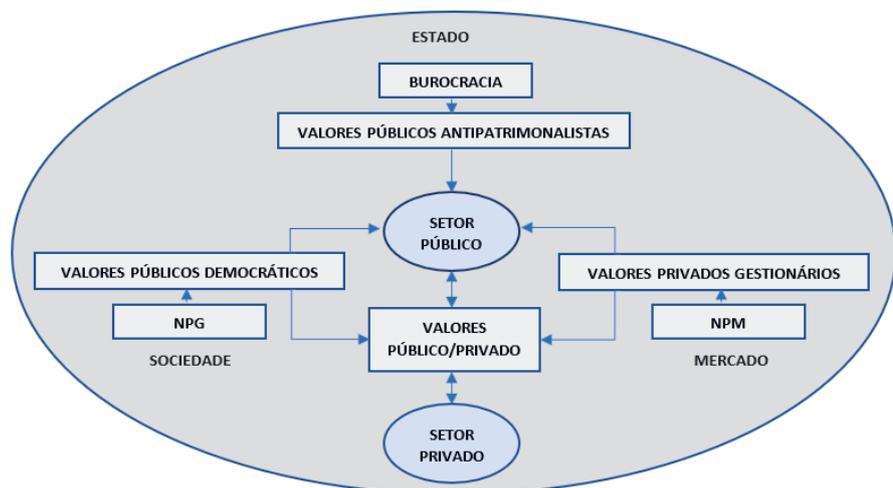
	Valores	Dimensão	Definição	
Modelo Burocrático	Clareza	Público/Privado	Comunicar de forma compreensível e sem ambiguidades para amparar a decisão precisa e rápida (Weber,1997).	
	Confiabilidade	Público/Privado	Agir de forma consistente e confiável junto aos interessados (Wal et al., 2008).	
	Efetividade	Público	Relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos. Envolve adequação, equidade e satisfação (Aragão, 1997).	
	Eficiência	Público/Privado	Atuar para alcançar resultados com meios mínimos (Correia & Bilhim, 2017).	
	Equidade	Público	Tratamento igualitário a empregados que desempenham as mesmas tarefas (Secchi, 2009).	
	Formalidade	Público	Agir de acordo com as prescrições dos procedimentos administrativos, evitando a discricionariedade nas rotinas (Secchi, 2009).	
	Honestidade	Público/Privado	Agir com a verdade e cumprir promessas (Correia & Bilhim, 2017).	
	Imparcialidade	Público	Agir de modo a considerar com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório, preservando a isenção e a confiança nessa isenção (Correia & Bilhim, 2017).	
	Impessoalidade	Público	Agir de modo a compreender que o poder não está em si, mas na posição que ocupa (Secchi, 2009).	
	Integridade	Público	Agir de modo a manter-se impassível ante a interesses, motivos pessoais e opinião pública e com retidão a certos pontos de vista ou princípios (Bozeman & Jørgensen, 2007).	
	Legalidade	Público	Agir em conformidade com as leis e regulamentos existentes (Correia & Bilhim, 2017).	
	Neutralidade	Público	Agir de forma analítica e não emocional, sem levar em conta as circunstâncias (Behn, 1998).	
	Profissionalismo	Público	Agir de forma a reconhecer as capacidades técnicas e o conhecimento dos servidores, incentivando-os com postos melhores (Secchi, 2009).	
	Segurança	Público	Relaciona-se a importância dada a ambientes que são previsíveis e estáveis (Porto & Tamayo, 2003).	
Modelo NPM	Accountability	Público/Privado	Agir de forma a registrar a informação confiável acerca do que foi desempenhado (Löffler & Ormond, 1999).	
	Adaptabilidade	Público/Privado	Habilidade de prosperar na mudança constante ou inesperada, por adequação, entendendo-a, inclusive, como oportunidade (Tanoue, 2008).	
	Clareza	Público/Privado	Comunicar de forma compreensível e sem ambiguidades para amparar a decisão precisa e rápida (Weber,1997).	
	Competitividade	Público/Privado	Agir de forma a criar mecanismos de competição buscando encorajar a criatividade e melhorar a eficiência dos serviços (Osborne & Gaebler, 1994).	
	Efetividade	Público	Relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos (Aragão, 1997) Envolve adequação, equidade e satisfação.	
	Eficácia	Público/Privado	Agir para alcançar os resultados desejados (Correia & Bilhim, 2017).	
	Eficiência	Público/Privado	Atuar para alcançar resultados com meios mínimos (Correia & Bilhim, 2017).	
	Expertise	Público/Privado	Atuar com competência, habilidade e conhecimento (Correia & Bilhim, 2017).	
	Flexibilidade	Público/Privado	Habilidade de precipitar mudanças intencionais, de responder continuamente às mudanças não antecipadas, e de adaptar-se às consequências inesperadas das mudanças previstas, é temporária e relacionada a crises (Peci, 1999).	
	Inovação	Público/Privado	Atuar com iniciativa e criatividade (para inventar ou introduzir novas políticas ou produtos/serviços) (Correia & Bilhim, 2017).	
	Limitação de desperdício	Público/Privado	Agir com probidade, competência e eficiência no uso dos recursos públicos a fim de otimizar os resultados (Arretche, 1998).	
	Orientação p/cliente	Privado/Público	Agir em atenção às necessidades dos clientes (Secchi, 2009).	
	Produtividade	Público/Privado	Agir de forma a buscar permanentemente incremento do desempenho na realização das tarefas (Tironi, Silva, Vianna, & Médici, 1991).	
	Responsividade	Público/Privado	Agir para obedecer fielmente os desejos ou determinações dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1998*).	
Transparência	Público/Privado	Agir de forma a democratizar as informações em detrimento do sigilo delas (Tristão, 2002).		
Modelo NPG	Accountability	Público/Privado	Agir de forma a registrar a informação confiável acerca do que foi desempenhado (Löffler & Ormond, 1999).	
	Adaptabilidade	Público/Privado	Habilidade de prosperar na mudança constante ou inesperada, por adequação, entendendo-a, inclusive como oportunidade (Tanoue, 2008).	
	Clareza	Público/Privado	Comunicar de forma compreensível e sem ambiguidades para amparar a decisão precisa e rápida (Weber,1997).	
	Cooperação	Público	Atuar junto de forma coordenada para atingir metas comuns (Polensk, 2004 apud Winckler & Molinari, 2011)	
	Democracia	Público	Agir de forma a assegurar os direitos sociais contra a exploração, afirmando o direito público em oposição ao <i>rent-seeking</i> (Bresser-Pereira, 2006).	
	Diálogo	Público	Agir envolvendo o cidadão como valor superior, atendendo aos desejos das pessoas e sob a influência da opinião pública e equilíbrio de interesses (Bozeman, 2007).	
	Efetividade	Público	Relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos (Aragão, 1997). Envolve adequação, equidade e satisfação.	
	Eficácia	Público/Privado	Agir para alcançar os resultados desejados (Correia & Bilhim, 2017).	
	Eficiência	Público/Privado	Atuar para alcançar resultados com meios mínimos (Correia & Bilhim, 2017)	
	Flexibilidade	Público/Privado	Tempo necessário para adequação a uma mudança (Tanoue, 2008).	
	Transparência	Público/Privado	Agir de forma a democratizar as informações em detrimento do sigilo delas (Tristão, 2002).	
	Valores	Senso de equipe	SEFAZ	Agir lealmente e mostrar solidariedade para com os colegas (Correia & Bilhim, 2017)
		Autoconfiança	SEFAZ	Acreditar ser capaz de desenvolver as habilidades necessárias para realizar com êxito o comportamento exigido e alcançar um resultado específico (Nicolas citado por Campos, Zagalez & Granados, 2015)
		Competência	SEPLAG	Agir de forma responsável e reconhecida pelos outros. Saber como mobilizar, integrar e transferir os conhecimentos, recursos e habilidades, num contexto profissional determinado (Fleury & Fleury, 2001).
Responsabilidade social		SEPLAG	Agir de forma a promover algum bem social para além dos interesses da empresa e das exigências legais (McWilliams e Siege citados em Irigaray, Vergara, & Araújo, 2017)	

Fonte: elaboração própria com base no estudo.

>> 5. MODELO DE ANÁLISE

A cultura organizacional das secretarias acolheu valores oriundos dos modelos de administração e gestão pública, os quais receberam influência do Estado, do mercado e da sociedade. Tais valores encontram-se associados ao setor público ou partilhados entre os setores público e privado.

Figura 1 - Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria com base em Correia e Bilhim (2017).

Utilizando-se da escala tipo Likert de 0 a 10, a análise quantitativa baseou-se na investigação da percepção dos servidores relativamente aos valores que marcaram o surgimento dos modelos de administração e gestão pública. Desejava-se verificar, a partir dos modelos, quais valores norteavam os comportamentos, atitudes e tomadas de decisão nas organizações estudadas e sua respectiva hierarquia. Tais valores foram conceituados e sistematizados nas dimensões pública ou pública/privada, segundo autores diversos.

Optou-se por uma abordagem censitária com envio, por e-mail, de 1377 questionários aos servidores ativos das Secretarias. A base de dados contou com 228 questionários, cuja representatividade decorre da aproximação de 20% do universo pesquisado. As médias atribuídas às variáveis pesquisadas encontram-se demonstradas na Tabela 1.

Tabela 1- Inventário hierárquico de valores organizacionais

Valores	N	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de. Variação	Mínimo	Máximo
Legalidade	220	8,79	1,7	19%	1	10
Honestidade	221	8,38	2,01	24%	1	10
Limitação de Desperdício	220	8,26	1,95	24%	1	10
Senso de Equipe	220	8,22	1,93	23%	1	10
Transparência	221	8,1	1,99	25%	1	10
Orientação para o Cliente	221	8,09	1,97	24%	1	10
Accountability	219	8,04	1,91	24%	1	10
Formalidade	222	8	1,97	25%	1	10
Imparcialidade	220	7,99	2,05	26%	1	10
Confiabilidade	224	7,97	2,06	26%	1	10
Integridade	220	7,95	2,18	27%	1	10
Expertise	223	7,92	2,03	26%	1	10
Eficácia	224	7,92	1,97	25%	1	10
Competência	222	7,92	2,03	26%	1	10
Democracia	215	7,87	2,05	26%	1	10
Produtividade	220	7,85	1,99	25%	1	10
Neutralidade	220	7,85	1,97	25%	1	10
Diálogo	218	7,8	1,91	25%	1	10
Eficiência	221	7,78	1,99	26%	1	10
Autoconfiança	223	7,76	2,02	26%	1	10
Equidade	222	7,75	2,26	29%	1	10
Cooperação	222	7,75	2,2	28%	1	10
Impessoalidade	220	7,74	2,31	30%	1	10
Segurança	219	7,71	2,12	27%	1	10
Efetividade	224	7,71	1,96	25%	1	10
Responsividade	218	7,54	2,27	30%	1	10
Clareza	222	7,53	2,29	30%	1	10
Profissionalismo	220	7,45	2,29	31%	1	10
Responsabilidade Social	216	7,42	2,31	31%	1	10
Adaptabilidade	222	7,39	2,12	29%	1	10
Inovação	220	7,31	2,2	30%	1	10
Flexibilidade	219	7,2	2,21	31%	1	10
Competitividade	217	6,66	2,31	35%	1	10

Fonte: Elaboração própria com base no estudo

A análise estatística contou com a formação de construtos (Fig. 2) testados pela técnica da Análise Fatorial Confirmatória, tendo sido demonstrada a significância, consistência e validade convergente dos itens, além de uma qualidade de ajustamento próxima de aceitável.

Na formação dos construtos, reconheceu-se a transversalidade dos valores, por essa razão optou-se por testar o modelo com a variável “Eficiência” ora compondo a dimensão burocrática, ora a gestionária, dada a importância do valor para os dois modelos. No entanto, houve ligeira diminuição nos indicadores quando o valor Eficiência compôs a dimensão gestionária. Assim, o modelo foi composto com a Eficiência associada à burocracia, como se verifica na Figura 2.

Figura 2 - Sistematização dos valores segundo as dimensões do estudo⁷



Fonte: elaboração própria com base nos autores

⁷ No modelo estruturado as médias das saturações fatoriais são sempre superiores ao mínimo exigido de (0,500), destacando-se o valor mínimo de (0,772). Confirmou-se a fiabilidade dos construtos, com os valores da consistência interna superiores ao mínimo aceitável de (0,70), sendo (0,768) o valor mínimo. As médias da fiabilidade composta são superiores ao mínimo exigido de (0,80), sendo (0,963) o valor mínimo. A variância extraída é superior ao mínimo de (0,50) para todas as dimensões, sendo (0,628) o mínimo observado. Verificadas as saturações entre todas as dimensões do estudo, aferiu-se a existência de saturações positivas e estatisticamente significativas entre elas, ($t > 1,96$; $p < 0,001$), confirmando a validação convergente da escala de medida.

>> 6. RECOLHA E ANÁLISE DOS DADOS

Tabela 2 - Comparação das dimensões com base nas médias

Comparação entre as Dimensões	N	Média	Desvio padrão
Dimensão 1 (D1) - Valores burocráticos associados ao Setor Público	224	7,908	1,770
Dimensão 2 (D2) - Valores burocráticos partilhados (público/privado)	224	7,913	1,869
Dimensão 1 (D1) - Valores burocráticos associados ao Setor Público	225	7,913	1,768
Dimensão 3 (D3) - Valores gestores partilhados (público/privado)	225	7,713	1,739
Dimensão 1 (D1) - Valores burocráticos associados ao Setor Público	224	7,904	1,766
Dimensão 4 (D4) - Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público	224	7,768	1,779
Dimensão 1 (D1) - Valores burocráticos associados ao Setor Público	223	7,899	1,769
Dimensão 5 (D5) - Outros valores Organizacionais	223	7,959	1,817
Dimensão 2 (D2) - Valores burocráticos partilhados (público/privado)	224	7,913	1,869
Dimensão 3 (D3) - Valores gestores partilhados (público/privado)	224	7,707	1,740
Dimensão 2 (D2) - Valores burocráticos partilhados (público/privado)	223	7,904	1,868
Dimensão 4 (D4) - Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público	223	7,760	1,779
Dimensão 2 (D2) - Valores burocráticos partilhados (público/privado)	223	7,904	1,868
Dimensão 5 (D5) - Outros valores Organizacionais	223	7,959	1,817
Dimensão 3 (D3) - Valores gestores partilhados (público/privado)	224	7,703	1,736
Dimensão 4 (D4) - Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público	224	7,768	1,779
Dimensão 3 (D3) - Valores gestores partilhados (público/privado)	223	7,697	1,737
Dimensão 5 (D5) - Outros valores Organizacionais	223	7,959	1,817
Dimensão 4 (D4) - Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público	223	7,760	1,779
Dimensão 5 (D5) - Outros valores Organizacionais	223	7,959	1,817

Fonte: elaboração com base no estudo

Tabela 3 – Test t para amostras emparelhadas de todas as dimensões

	Média	Desvio padrão	IC a 95%		t	gl	p
			LI	LS			
Dimensão 1 (D1) - Dimensão 2 (D2)	-0,0049	0,7155	-0,099	0,089	-0,102	223	0,919
Dimensão 1 (D1) - Dimensão 3 (D3)	0,2	0,5432	0,129	0,271	5,521	224	** 0,000
Dimensão 1 (D1) - Dimensão 4 (D4)	0,136	1,198	-0,491	0,054	1,699	223	0,091
Dimensão 1 (D1) - Dimensão 5 (D5)	-0,0604	0,7703	-0,162	0,041	-1,171	222	0,243
Dimensão 2 (D2) - Dimensão 3 (D3)	0,2057	0,6264	0,123	0,288	4,915	223	** 0,000
Dimensão 2 (D2) - Dimensão 4 (D4)	0,1437	1,4014	-0,041	0,329	1,531	222	0,127
Dimensão 2 (D2) - Dimensão 5 (D5)	-0,0555	0,6178	-0,137	0,026	-1,342	222	0,181
Dimensão 3 (D3) - Dimensão 4 (D4)	-0,0649	1,1984	-0,223	0,093	-0,81	223	0,419
Dimensão 3 (D3) - Dimensão 5 (D5)	-0,2622	0,6482	-0,348	-0,177	-6,04	222	** 0,000
Dimensão 4 (D4) - Dimensão 5 (D5)	-0,1992	1,3619	-0,379	-0,020	-2,185	222	* 0,030

IC–Intervalo de Confiança LI–Limite Inferior LS–Limite Superior ** p<0,01 * p<0,05

Fonte: elaboração com base no estudo

>> 7. PRINCIPAIS RESULTADOS

Segundo as questões de investigação, apresentam-se os resultados:

Q1) Terão os valores associados ao setor público sido preservados após a introdução dos valores do setor privado oriundos dos novos modelos de gestão pública?

A análise dos resultados indicou que os valores de dimensão pública, fossem eles oriundos do modelo burocrático (D1) ou oriundos da NPG (D4), apresentaram-se preservados na cultura organizacional das Secretarias em nível considerado alto. As médias aferidas para cada uma das dimensões públicas indicaram, respectivamente, os valores de (7,908) e (7,768) para um total possível de 10 pontos.

Q2) Em que medida os valores partilhados (público/privado) encontram-se firmados na cultura organizacional das secretarias em estudo?

Para tal verificação empreendeu-se exame aos construtos (D2) e (D3), relativos aos valores partilhados. Constatou-se que os “valores burocráticos partilhados (público/privados)” (D2) apresentaram (M=7,913), enquanto os “valores gestionários partilhados (público/privados)” (D3) apresentaram (M=7,713). As médias indicaram de que os valores partilhados público/privados, fossem burocráticos (D2) ou gestionários (D3), encontravam-se firmados na cultura organizacional das Secretarias em nível considerado alto, de forma a indicar a influência de valores do setor privado no setor público.

Q3) Haverá coerência entre os valores formalmente veiculados como pertencentes à cultura e dos valores que guiam os comportamentos organizacionais?

Para tanto, buscou-se a comparação estatística da dimensão “Outros valores organizacionais” (D5) com as demais dimensões.

A partir do valor de prova, concluiu-se que a Dimensão (D5), com média (7,959), foi melhor percebida na cultura organizacional do que a Dimensão (D3), com média (7,713) e ($t_{222} = -6,040$, $p < 0,001$), o mesmo se observou com relação à Dimensão (D4), com média (7,768) e ($t_{222} = -2,185$, $p = 0,030$). A partir da análise concluiu-se que $D5 > D3$ e $D5 > D4$.

No que concerne à Dimensão 1 (D1), com (M=7,908) e à Dimensão 2 (D2), com (M=7,913) comparativamente à Dimensão 5 (D5), com (M=7,959), foi possível verificar que não existem diferenças estatisticamente significativas entre elas. Isto é, tanto para (D1) quanto para (D2), o valor de prova “p” é superior a 5%, como demonstraram os indicadores, respectivamente: ($t_{222} = -1,171$, $p=0,243$) e ($t_{222} = -1,342$, $p=0,181$). Concluiu-se que $D5=D1$ e $D5=D2$.

Evidenciou-se, pois, que “Outros valores organizacionais” são melhor percebidos na cultura organizacional do que “Valores gestionários partilhados (público/privado)” ou “Valores oriundos da NPG associados ao setor público”. E são tão importantes para cultura organizacional quanto os “Valores burocráticos”, sejam esses associados ao setor público ou partilhados (público/privados). Assim, relativamente à Dimensão 5 (D5), confirmou-se que não se tratam apenas de valores formalmente veiculados, mas de valores vividos na cultura organizacional.

Q4) Haverá um conjunto de valores que represente a existência de determinado modelo de administração ou gestão pública na cultura organizacional, ou se constatará um acúmulo deles?

Para tal investigação optou-se por comparar os construtos, como se verifica, a seguir:

a. Comparação entre D1 (Valores burocráticos associados ao Setor Público) e D2 (Valores burocráticos partilhados (público/privado)).

Quando se comparou (D1) (M=7,908) com (D2) (M=7,913), observou-se, de acordo com as médias atribuídas a cada uma das dimensões em análise, que (D1) e (D2) foram percebidos na cultura organizacional de forma muito equivalente, uma vez que se verificou que as diferenças entre as médias não foram estatisticamente significativas ($t_{223} = -0,102$, $p=0,919$). Constatou-se, pois, que os valores burocráticos, fossem associados ao Setor Público ou partilhados (público/privado), apresentaram o mesmo grau de importância para a cultura organizacional das secretarias do estudo.

b. Comparação entre D1 (Valores burocráticos associados ao Setor Público) e D3 (Valores gestionários partilhados (público/privado)).

Os resultados indicaram que a média de D1 (M=7,908) foi superior à média de D3 (M=7,713), sendo as diferenças estatisticamente significativas ($t_{224} = 5,521$, $p < 0,001$). Dessa forma ficou demonstrado que os valores buro-

cráticos associados ao Setor Público foram melhor percebidos na cultura organizacional do que os valores gestionários.

c. Comparação entre D1 (Valores burocráticos associados ao Setor Público) e D4 (Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público).

Verificou-se, por meio do Test t de amostras emparelhadas, que as diferenças observadas entre (D1) (M=7,908) e (D4) (M=7,768) não foram estatisticamente significativas ($t_{223}=1,699$, $p=0,091$). Assim, concluiu-se que os valores públicos, fossem associados à burocracia ou à NPG, foram percebidos na cultura organizacional de forma equivalente.

d. Comparação entre D2 (Valores burocráticos partilhados (público/privados)) e D3 (Valores gestionários partilhados (público/privado)).

No que se refere à comparação entre (D2) (M=7,913) e (D3) (M=7,713), verificou-se, por meio do Test t de amostras emparelhadas, que o valor de prova foi inferior a 5%, de modo a confirmar que existiam, entre as duas dimensões, diferenças estatisticamente significativas ($t_{223}=4,915$, $p<0,001$). Concluindo-se, que $D2>D3$. Isto é, os valores burocráticos partilhados foram melhor percebidos na cultura das secretarias do que os valores gestionários.

e. Comparação entre D2 (Valores burocráticos partilhados (público/privados)) e D4 (Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público).

Relativamente à média de (D2) (M=7,913), observou-se que foi ligeiramente superior à média de (D4) (M=7,768), mas as diferenças observadas não foram estatisticamente significativas ($t_{222}=1,531$, $p=0,127$), por essa razão, foram consideradas dimensões equivalentes para a cultura organizacional.

f. Comparação entre D3 (Valores gestionários partilhados (público/privados)) e D4 (Valores oriundos da NPG associados ao Setor Público).

Quando se comparou os valores gestionários partilhados (público/privados) (M= 7,713), aos valores oriundos da NPG associados ao setor público (M= 7,768), averiguou-se, por meio do Test t para amostras emparelhadas, que não existiam diferenças estatisticamente significativas entre as duas dimensões ($t_{223}=-0,810$, $p=0,419$), de modo a concluir que um modelo não se sobressaiu ao outro. No entanto, importa referir, relativamente à NPG, que os valores democracia e diálogo, cujas cargas fatoriais foram as mais representativas

no construto, foram investigados na cultura organizacional em nível estratégico. Por essa razão, não puderam ser considerados difundidos na cultura organizacional como um todo.

Assim, os dados analisados revelaram a coexistência de todas as dimensões investigadas, de forma a indicar que não há um conjunto de valores que represente um determinado modelo de administração ou gestão pública para as Secretarias, ao contrário, constatou-se um acúmulo deles.

Q5) Qual a hierarquia dos valores associados aos distintos modelos de administração e gestão pública para a cultura organizacional?

No que diz respeito à hierarquia dos valores associados aos distintos modelos de administração e gestão pública para a cultura organizacional, as análises realizadas entre as dimensões do estudo revelaram relações que nem sempre importam em hierarquia.

Isto é, observou-se, ocasionalmente, que os construtos se apresentaram com o mesmo grau de importância para a cultura organizacional das secretarias. Tendo-se concluído que: $D1=D2$, $D1>D3$; $D1=D4$; $D1=D5$; $D2>D3$; $D2=D4$; $D2=D5$; $D3=D4$; $D3<D5$; $D4<D5$.

>> 8. CONCLUSÕES

Desde os anos de 1990, esforços vêm sendo empreendidos para a implementação de políticas de caráter gestor nas Secretarias da Fazenda e do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. A introdução de novos modelos de gestão, os quais se fundamentam em valores, pressupôs mudanças profundas na cultura dessas organizações. Para verificar a influência de tais modelos sobre o universo e a hierarquia dos valores organizacionais empreendeu-se esta pesquisa.

Para o estudo foram estruturados construtos, a partir dos valores que marcaram o surgimento de cada modelo de administração ou gestão pública, os quais foram testados estatisticamente por meio da Análise Fatorial Confirmatória (AFC).

A análise das questões investigadas foi realizada com base nas médias relativas aos construtos, segundo a pesquisa quantitativa, tendo se concluído que os valores públicos se encontravam bem preservados na cultura organizacional das secretarias, independente do modelo a que estivessem associados. A influência dos valores do setor privado sobre o setor público ficou demonstrada pela presença dos valores partilhados públicos/privados em nível considerado alto.

As médias atribuídas à cada dimensão também demonstraram que não houve referência a um modelo de administração ou gestão pública, específico, na cultura das secretarias. Observou-se, em vez disso, a coexistência dos distintos modelos e valores.

Não obstante o reconhecimento dos distintos valores, concluiu-se por uma leve predominância dos valores burocráticos sobre os gestores, inclusive quando se avaliou as dimensões sem interferência dos valores considerados, por tradição, do Setor Público. No entanto, restou admitida a importância dos valores gestores para a cultura das Secretarias.

Verificou-se que “Outros valores organizacionais” não são apenas valores veiculados como pertencentes à cultura, são valores vividos, haja vista a média de maior valor absoluto. Além disso, as comparações estatísticas demonstraram que o construto “Outros valores organizacionais” não apresentou diferença estatisticamente significativa dos valores burocráticos, sejam públicos ou público/privados. Tal resultado confirmou que a cultura das Secretarias guarda forte referência à cultura burocrática.

Embora os valores oriundos da NPG tenham apresentado médias relevantes quanto à sua percepção, não foi possível atribuir-lhe referência à cultura organizacional como um todo. É mais provável que estejam difundidos em

nichos estratégicos da cultura. Isso se verificou porque os valores diálogo e democracia, cujos coeficientes estatísticos foram os mais altos da dimensão, foram pesquisados quanto à sua percepção em nível estratégico, em função da dificuldade de associação dos conceitos de tais valores com as unidades operacionais.

As questões de investigação não encerram outras possibilidades de análises oriundas dos dados levantados. No entanto, atendo-se a elas, verificou-se que as Secretarias deste estudo, demonstraram a formação de uma cultura influenciada por valores oriundos do setor privado, sem, contudo, perder a referência dos valores de dimensão pública, importantes para a manutenção do interesse público.

Dessa forma, pode-se compreender que o Setor Público não se tornou vulnerável à introdução de valores do setor privado em suas organizações, ao contrário, tal esforço possibilitou a diversificação da cultura que lhe é própria.

Bibliografia

- Allaire, Y., & Firsirotu, M. E. (1984). Theories of organizational culture. *Organization Studies*, 5(3), 193–226. <https://doi.org/10.1177/017084068400500301>
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643–660. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.822532> Abstract
- Amaral Filho, J. do. (2000). *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina : O caso do Estado do Ceará , Brasil*. Santiago.
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public Value Dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715–728. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.670843>
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 01–19. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000100003>
- Appleby, P. H. (1966). O governo é diferente. In D. Waldo (Ed.), *Problemas e aspectos da Administração Pública* (pp. 72–81). São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Barbalho, A. (2007). Os modernos e os tradicionais: Cultura política no Ceará contemporâneo. *Estudos de Sociologia*, 12(22), 27–42.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros) *. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (19), 1–35.
- Bhattacharya, M. (2011). *New horizons of Public Administration*. New Delhi: Jawahar.
- Bilhim, J. A. de F. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXVIII, 11–31.
- Bozeman, B. (2007). *Public value and public interest: Counterbalancing economic individualism*. (B. A. Radin, Ed.), *Public Management and Change Series* (1st ed., Vol. 6). Washington: Georgetown University Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público - ENAP*, 47(1), 1–28. <https://doi.org/10.21874/RSP.V47I1.702>

- Carvalho, C. A. P. de, Vieira, M. M. F., & Silva, S. M. G. (2005). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, 39(4), 849–872. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2008.06.005>
- Carvalho, E. R. de. (2008). *Agendas e reforma Administrativa em Portugal*. Universidade Técnica de Lisboa.
- Cejudo, G. (2011). La Nueva Gestión Pública. Una introducción al concepto y a la práctica. In Guillermo Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública*. (pp.17-47). México: Siglo Veintiuno.
- Cordeiro, C. (2004). Reforma democrática do Estado: poucas teses e muitos desafios. In K. Hermanns & F. Moraes (Eds.), *Reforma do Estado e outros estudos* (pp. 33-43). Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.
- Correia, P. M. A. R., & Bilhim, J. A. de F. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 987–1004. <https://doi.org/10.1590/0034-7612168818>
- Costa, F. L. da. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro. Crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Drozdowska, M., Nowakowski, K., & Kaczkowska-Serafińska, M. (2021). National Culture Based on Hofstede 6D Model and Development of Teal Organization—Comparative Analysis of Chosen Countries. In *Self-Management, Entrepreneurial Culture, and Economy 4.0* (pp. 148-161). Routledge.
- Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813–836. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000300011>
- Faria, J. H. de, & Meneghetti, F. K. (2011). Burocracia como organização, poder e controle. *Revista de Administração de Empresas*, 51(5), 424–439. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>
- Fontes, J. R., Filho (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública-Panamá*, 1(1), 28–31.
- Fontes Filho, J. R. (2014). Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública. In *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 11–14). Quito.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The Public Administration Theory Primer* (2nd ed.). Philadelphia: Westview Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, (58), 193–224.

- Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35, 378–386. <https://doi.org/10.2307/974540>
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1), 1–26. <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations software of the mind: Intercultural cooperation and its importance for survival* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? In Guillermo M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 48–74). México: Siglo Veintiuno.
- Löffler, E., & Ormond, D. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar? *Reforma y Democracia*, 13(13), 1–20.
- MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *Imprensa Nacional*. Brasília. <https://doi.org/10.1016/j.proscent.2013.10.027>
- Maroco, João (2011). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 5.ª Edição. Report Number, Ltda.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134. <https://doi.org/10.21118/APGS.V2I1.21>
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An overview of its current status. *Administratie Si Management Public*, 8, 110–115.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: Uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, 53(3), 7–32.
- Prasad, D. R., Pardhasaradhi, Y., Inamdar, N. R., Satyanarayana, P., Raghavulu, C. V., Bose, B. P. C., ... Dutta, P. K. (1991). *Administrative thinkers*. (D. R. Prasad, V. S. Prasad, & P. Satyanarayana, Eds.) (3rd ed.). New Delhi: Sterling Publishers Pvt. Ltd.
- Schein, E. H. (1984). Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, 2(25), 3–16.

- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493. <https://doi.org/10.2307/2392880>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>
- S.V., Mamatha., & P., Geetanjali. (2020). Founder Leaders and Organization Culture: A Comparative Study on Indian and American Founder Leaders Based on Schein's Model of Organizational Culture. *IIM Kozhikode Society & Management Review*, 9(1), 23–33.
- Tahmasebi, R., & Musavi, S. M. M. (2011). Politics-administration dichotomy. A century debate. *Revista Administratie i Management Public*, 17, 130–143.
- Tajfel, H. (1984). *Grupos humanos y categorías sociales. Estudios de Psicología Social* (2nd ed.). Barcelona: Editorial Herder.
- Tamayo, Á. (1998). Valores organizacionais: sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. *Revista de Administração*, 33(3), 56–63.
- Tamayo, Á., & Gondim, M. das G. C. (1996). Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 31(2), 62–72.
- Vala, J., Monteiro, M. B., & Lima, M. L. (1988). Culturas organizacionais - uma metáfora à procura de teorias. *Análise Social*, XXIV(101/102), 663–687.
- Vale, A. R. do. (2006). A estrutura das normas de direitos fundamentais: Repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Brasília.
- Wal, Z. Van der, Huberts, L., Heuvel, H. Van Den, & Kolthoff, E. (2006). Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30, 314–364. Retrieved from <http://ir.obihiro.ac.jp/dspace/handle/10322/3933>
- Waldo, D. (1955). *The study of Public Administration*. New York: Doubleday and Company.
- Waldo, D. (1966). *Problemas e aspectos da Administração Pública*. São Paulo: Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios.
- Weber, M. (1966). Características da burocracia. In D. Waldo (Ed.), *Problemas e Aspectos da Administração Pública* (pp. 53-63). São Paulo.
- Weber, M. (1997). *Ensaio de Sociologia*. (H. H. Gerth & C. W. Mills, Eds.), *American Art* (5th ed., Vol. 11). Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.