

TERCEIRIZAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO

Telma da Silva Martins Costa RIOS*

- RESUMO: O presente artigo apresenta os resultados de pesquisa envolvendo a terceirização de um serviço de limpeza pública, desenvolvida com a finalidade de estudar questões pertinentes ao contexto da administração pública e da administração privada, para compreender como a terceirização de um serviço público afeta as pessoas nas organizações e respectivas culturas organizacionais, verificando as práticas administrativas e as semelhanças e diferenças entre as culturas organizacionais envolvidas e aspectos administrativos a elas relacionados.
- PALAVRAS-CHAVES: terceirização, cultura organizacional, administração pública, administração privada, limpeza pública.

Introdução

A decisão de empreender a pesquisa que embasa o presente artigo resultou do interesse pelos estudos da terceirização na administração pública, especialmente no que se refere à dimensão humana e aos impactos entre as culturas organizacionais da administração pública contratante, em geral paternalista, com a de uma empresa privada contratada, voltada para a produtividade.

Quanto à metodologia utilizada, o método de abordagem foi o indutivo e o método de procedimento utilizado na pesquisa, de nível exploratório, foi o estudo de caso. A abordagem foi

* Mestre em Administração pela FACEF-Franca e docente da Faculdade de Educação São Luis, de Jaboticabal.

quantitativa, pois os dados empíricos, colhidos de forma objetiva, no decorrer da pesquisa, foram interpretados em consonância com a expressão subjetiva que puderam oferecer.

O processo de investigação foi desenvolvido, primeiramente, através de ampla pesquisa bibliográfica, com o intuito de elaborar os instrumentos de observação direta e roteiros para entrevista.

A pesquisa de campo forneceu dados primários coletados em instituição pública municipal que terceiriza serviço de limpeza pública e em empresa contratada (terceirizada).

O universo da pesquisa foi constituído pelos trabalhadores diretamente ligados ao serviço de limpeza pública urbana, vinculados à Prefeitura Municipal de Franca ou à empresa prestadora do serviço, Viatel, e a categoria de trabalhadores abrangeu todos os diretamente envolvidos com o serviço de coleta de resíduos sólidos, domiciliar e seletivo, varrição e capina de ruas e operação da Usina de Reciclagem de Lixo.

Uma vez caracterizado o universo da pesquisa, foram delimitados os anos de 1999 e 2000 como o período em que foi procedida a investigação e a coleta de dados realizou-se por meio de observação e entrevista.

O resultado da pesquisa apresenta a análise dos efeitos da terceirização sobre as pessoas e os seus sentimentos em relação à terceirização; a caracterização das dimensões culturais que evidenciam as diferenças e semelhanças entre as culturas envolvidas e as considerações finais, conclusões e sugestões desta autora.

1. As pessoas e a terceirização

No processo de terceirização na administração pública, quando determinadas tarefas passam a ser responsabilidade de uma empresa privada contratada, é de se supor que a consecução dos objetivos das partes envolvidas venha a colocar em choque as diferenças culturais e a desencadear mudanças no clima organizacional e no nível de comprometimento organizacional e satisfação no trabalho dos trabalhadores, segundo a percepção que

cada um deles tem em relação ao sistema de normas e valores especificados pela organização para nortear o comportamento que deles seja esperado.

No caso pesquisado, o processo de terceirização, iniciado em 1991 pela administração pública municipal, passou por sucessivos contratos com diferentes empresas, por motivos ligados a problemas licitatórios e das empresas contratadas.

A primeira empresa concessionária, a EBEC, atuou de 1991 a 1995, seguida pela EBD, que atuou de 1995 a março de 1997, tendo sua falência decretada em junho de 1997. A partir de abril de 1997 foram firmados vários contratos emergenciais, até a regularização dos procedimentos de licitação pública e a contratação regular da empresa Viatel, em junho de 1999. Assim, de abril de 1997 a outubro de 1997 foi firmado um contrato, em caráter emergencial, com a firma Construrban que, posteriormente, permaneceu no serviço no período de novembro de 1997 a novembro de 1998. Em dezembro de 1998 foi firmado novo contrato emergencial, desta vez com a empresa Leão Leão, que atuou até maio de 1999. A partir de junho de 1999 foi contratada regularmente a empresa Viatel.

O impacto inicial da terceirização sobre as pessoas é difícil de ser analisado, em razão do reduzido número de funcionários remanescentes tanto no Serviço de Manutenção e Limpeza, como na Viatel. Ao longo do tempo, o impacto inicial foi atenuado e atualmente, entre os funcionários, o assunto desperta pouco interesse. Dos funcionários municipais, 88% trabalha no serviço de limpeza pública há mais de dez anos, tendo vivenciado o processo de terceirização; 61% declararam não ter se preocupado, na época, porque acharam que tudo seria como antes, os que se consideravam bons funcionários não se preocuparam, pois a chefia escolheu os que seriam transferidos para a empresa. Outros 15% ficaram satisfeitos por preferirem o serviço de varrição, considerado "mais leve" e melhor do que o de coleta de lixo e 12% manifestaram-se indiferentes, pois, trabalham há menos de dez anos e não vivenciaram o processo. Apenas 3% manifestaram-se insatisfeitos e prejudicados porque consideram que perderam a chance de melhorar na carreira e tiveram perdas pecuniárias e de vantagens,

como horas extras e adicionais de insalubridade. Além disso, seriam contrários à redução do número de empregos e à perda de estabilidade. “A Prefeitura é mais garantido”.

Na Viatel ficou patente a rotatividade dos funcionários, constatando-se que 80% destes, trabalham no serviço de limpeza pública há menos de três anos e 20%, de quatro a dez anos. Desses, 49% estão no serviço há menos de um ano, isto é, foram contratados pela Viatel e os outros 51% trabalhavam nas empresas antecessoras. Dos entrevistados, apenas uma pessoa (2%) já havia sido demitida anteriormente e, posteriormente, foi admitida pela Viatel.

Assim, 60% dos entrevistados são indiferentes à questão da terceirização, por não terem vivenciado os problemas referentes às mudanças de contratos para a execução do serviço; 20% manifestaram-se confiantes por terem sido mantidas as mesmas equipes de trabalho e 20% sentiram medo de perder o emprego, de mudar de setor ou de ter dificuldade de adaptação às novas regras da empresa. Entre aqueles que manifestaram receio pela perda do emprego, um dos motivos apontados por 4% dos entrevistados foi a idade “porque esta empresa prefere os mais velhos”, informação confirmada pela chefia, que indica como características pessoais desejáveis, para os funcionários, a idade acima de trinta anos. Esta tendência também aparece no perfil do trabalhador da Viatel, que aponta 76% de funcionários com idade superior a trinta anos.

Conforme dados obtidos, o posicionamento dos chefes e encarregados do serviço é favorável à terceirização sendo indicadas vantagens à administração municipal, como segue: pela Viatel, a melhor qualidade do serviço, redução de custo com a mão-de-obra, encargos e equipamentos etc. e maior flexibilidade para a administração. Pelo Serviço de Manutenção e Limpeza as principais vantagens consideradas foram a maior flexibilidade para a administração, dificuldade de reposição de funcionários e facilidade de substituição dos funcionários inadequados ao serviço, ficando a qualidade do serviço no último patamar. Em ambos os casos, as dificuldades orçamentárias e a redução da força do

sindicato não foram consideradas razões relevantes para a terceirização.

Para o Serviço de Manutenção e Limpeza, as dificuldades atuais de gerenciamento, parecem ser os principais motivos para a terceirização. “Pelas dificuldades que a Prefeitura passa, em termos de funcionários, e por não ter funcionários suficientes, a terceirização é uma boa opção. A mão-de-obra é difícil de ser administrada. Se terceirizar, a Prefeitura só vai fiscalizar”. “O desempenho da Viatel é melhor do que o da Prefeitura. Os mais velhos de casa não querem obedecer, não querem fazer o serviço, ou acham que do jeito que fazem está bom. Mas, tem que ser melhor, para não ter reclamação. A firma exige mais dos funcionários e manda dispensar os que não se adaptam às exigências”.

Apenas um dos chefes entrevistados posicionou-se desfavoravelmente à terceirização do serviço em razão de “custos mais altos para a Prefeitura e o lucro que a empresa tem, poderia ser investido no próprio funcionário (saúde e educação)”.

As principais reclamações em relação à terceirização referem-se às perdas que os funcionários municipais alegam ter tido. Ao passar o serviço de coleta de lixo para a empresa terceirizada, os funcionários que permaneceram foram remanejados para a varrição de ruas. Com isto, perderam o direito ao recebimento do adicional de insalubridade. Além disso, perderam a força de reivindicação da categoria, uma vez que a paralisação no serviço de coleta de lixo tem repercussões imediatas e constitui-se em uma forma de pressão para agilizar as negociações com os superiores.

Outra perda a que os funcionários se referem é a do produto da venda da sucata, que era recolhida pelos próprios coletores, e posteriormente vendida, repartindo-se entre eles o montante arrecadado. Com a coleta seletiva e destinação dos produtos às entidades beneficentes, tal possibilidade deixou de existir, havendo maior controle sobre a destinação dos resíduos recicláveis.

Na questão dos sentimentos dos funcionários em relação à terceirização, o posicionamento dos chefes é de que os funcionários da Viatel se sentem mais competentes, mais capacitados e mais

eficientes, porém, os funcionários municipais, embora se sintam prejudicados por questões salariais e dificuldade de negociação com os superiores, sentem-se melhor, preferindo estar trabalhando para a Prefeitura.

Os funcionários da Prefeitura acham que a empresa dá mais apoio aos funcionários e melhores condições de trabalho. Na realidade, a Prefeitura tem mais 'mordomia' que a empresa. Os funcionários da Viatel trabalham mais, por exigência da empresa e reclamam que estão trabalhando mais que os da Prefeitura. Não dá certo trabalharem juntos, tem que ser separado. Os funcionários da Prefeitura influenciam os outros.

Apesar das chefias considerarem que o relacionamento entre os funcionários é "ótimo" e "ocorre sem problemas", o fato é que existe "pouco contato e pouco entrosamento" entre eles, "não há relacionamento entre as partes".

O relacionamento entre os funcionários municipais e os da empresa não tem problema. O serviço é que não dá certo, se misturar as equipes. É mais fácil trabalhar com os funcionários separados, porque não há nenhuma interferência entre eles. Só em caso de urgência, são chamados os funcionários da empresa.

Dessa forma, as questões dos conflitos decorrentes da terceirização e da incompatibilidade das culturas envolvidas, são praticamente ignoradas. A rotatividade de pessoal adotada permite à empresa reter o pessoal de boa qualidade, substituindo aquele que apresenta dificuldades de adaptação difíceis de serem corrigidas, sendo esta a sua maneira de promover a adequação cultural dentro da organização.

"Não houve problema de transferência", "não houve conflitos", "a empresa contratou novos funcionários" foram depoimentos colhidos entre as chefias, principalmente na Viatel. Não obstante a negação do conflito, atitudes não compatíveis com as normas internas da empresa não são toleradas. Por exemplo, a falta de asseio ou desleixo no uso do uniforme compromete a imagem da empresa e, os funcionários, embora avisados e que persistem na conduta inadequada são sumariamente demitidos. Já para os funcionários municipais, tal exigência não é relevante, pois, apenas esporadicamente recebem uniformes por parte da Prefeitura.

Sempre houve rotatividade nas empresas. No primeiro ano, foi 'trabalhoso' encaixar o pessoal no serviço com a nova empresa. Os que estavam acostumados ficaram, mas muitos não agüentavam o serviço.

A rotação do pessoal, como forma de melhorar o potencial dos recursos humanos, pode ser benéfica à empresa, pois, a falta de rotatividade total pode levar ao esclerosamento da organização; porém, a médio e longo prazo, pode acarretar prejuízos à empresa, ao mercado de trabalho e à economia, tanto quanto ao empregado, no aspecto individual, como à sua família, no aspecto social (Chiavenato, 1990).

2. Dimensões da Cultura Organizacional

Foram investigadas as dimensões da cultura das organizações, nos níveis dos Objetos (dimensão dos artefatos visíveis); dos Valores (dimensão cultural) e dos Pressupostos Inconscientes (dimensão social).

A dimensão dos objetos diz respeito aos elementos físicos, materiais, tecnológicos e estruturas formais das organizações.

A dimensão dos valores refere-se aos atributos pessoais dos membros das organizações: características físicas, psicológicas, sociais, econômicas etc., que condicionam as interações desenvolvidas nas organizações.

A dimensão dos pressupostos inconscientes incorpora as normas que regulamentam os comportamentos e as interações relativas aos processos decisórios, aos graus de cooperação e competitividade e estilos de liderança.

2.1 Dimensão dos Artefatos Visíveis – Objetos

Na dimensão dos artefatos visíveis, os itens Inovação, Parâmetros de Qualidade e Apoio Operacional demonstram que 83% dos funcionários da Viatel concordam que se procura manter a alta qualidade do serviço e espera-se um alto desempenho, estabelecido em padrões e metas para todas as atividades. No

Serviço de Manutenção e Limpeza, esta concordância só se revela em 58% dos entrevistados. Em ambas as instituições, a inovação não é uma característica forte. Assim, na Viatel, 83% e, no Serviço de Manutenção e Limpeza, 91% dos entrevistados discorda total ou parcialmente ou não concorda, nem discorda, que as atividades que desenvolvem são criativas ou inovadoras; que as organizações encorajam a criatividade, não se importando com as tradições, costumes, normas e regras das administrações anteriores e que haja facilidade de mudanças.

O item III da Tabela 1, Valores Organizacionais revela que a criatividade não se encontra entre os principais objetivos individuais dos funcionários.

Com relação ao apoio operacional, 52% dos funcionários do Serviço de Manutenção e Limpeza e 78% dos funcionários da Viatel discordam total ou parcialmente, não sabem, ou não concordam, nem discordam, que as instalações, veículos e equipamentos são seguros e adequados; que existem serviços de aconselhamento à disposição dos funcionários ou que, geralmente existe alguém para ajudar algum funcionário que esteja com problema. Geralmente é o chefe ou o encarregado que é procurado em caso de algum problema.

Porém, a questão da segurança dos veículos e equipamentos foi o ponto de maior discordância entre os servidores municipais.

As estruturas organizacionais das instituições investigadas possuem características como segue:

Em linha hierárquica ascendente, o Serviço de Manutenção e Limpeza está subordinado à Divisão de Paisagismo, da Coordenadoria de Obras e Serviços, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais da Prefeitura Municipal. Em linha hierárquica descendente, ao Serviço de Manutenção e Limpeza subordinam-se o Setor de Manutenção e Limpeza, ao qual estão afetas as atividades de Limpeza e Varrição, supervisionadas por um Fiscal de Equipe.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, o desenho da estrutura funcional faz parte da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal. Segue o modelo piramidal, com seis níveis integrados

em linha direta, no nível hierárquico mais elevado, demonstrando características típicas da burocracia, muito comuns na administração pública no Brasil, como o formalismo e a concentração de poder.

Os níveis hierárquicos abrangidos: setor, serviço, divisão, coordenadoria, secretaria, demonstram uma distância muito grande entre os funcionários ligados ao Serviço de Manutenção e Limpeza e a alta administração, o que dificulta a comunicação e a flexibilidade das decisões. As ordens de serviço, típicas das organizações burocratizadas, vêm dos níveis superiores para serem cumpridas, bem como as reclamações para serem verificadas e atendidas quando procedentes.

Entre os funcionários subordinados ao Serviço de Manutenção e Limpeza, 64% concordam total ou parcialmente que existe um sentimento de que todos podem comunicar-se com todos; que os funcionários têm a quem recorrer em caso de algum problema no serviço e que as informações importantes lhes são transmitidas. Entretanto, esta autora ressalva que o resultado aferido abrange somente os níveis integrantes do Serviço de Manutenção e Limpeza, não se aplicando aos níveis superiores da administração municipal, que não foram objeto desta investigação. Assim, a comunicação interna é facilitada pela proximidade entre os funcionários e seus superiores mediatos e imediatos.

Na Viatel, o modelo de estrutura organizacional também é do tipo piramidal, refletindo o modelo baseado na burocracia. Entretanto, os três níveis hierárquicos estão distribuídos de forma mais flexível na base da pirâmide, sendo integrados na cúpula, predominando, ainda assim, a concentração de poder e o personalismo. A estrutura organizacional é composta de três níveis hierárquicos: gerência, encarregatura de operações e setores, o que torna facilitada a comunicação, segundo os encarregados e 68% dos funcionários pesquisados. A empresa utiliza um boletim interno para transmissão de ordens aos encarregados.

Nos dois casos, o modelo burocrático não deixa dúvidas sobre “quem dá a última palavra”, ou seja, quem toma as decisões e a quem cabe colocá-las em prática.

No nível operacional, nas duas organizações, predominam as comunicações verbais e, quando há algum assunto importante para ser transmitido, são realizadas reuniões.

2.2 Dimensão Cultural – Valores

Conforme se depreende dos dados constantes da Tabela 1. Valores Organizacionais, o Serviço de Manutenção e Limpeza tem como objetivos organizacionais principais a qualidade do serviço e seus controles. A Viatel aponta, em primeiro lugar, a qualidade de serviço, seguida da produtividade.

Em ambos os casos, pode-se dizer que a preocupação com a qualidade está relacionada com as exigências dos órgãos superiores da Administração Municipal, tanto com vistas ao cumprimento do contrato, no caso da Viatel, quanto a evitar as reclamações da população.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, o objetivo de controle não aparece de forma autoritária, mas como uma tentativa da chefia de exercer o controle sobre o pessoal que trabalha nas ruas. A seguir, encontra-se o bem-estar dos funcionários, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a produtividade. Como objetivos menos importantes ou não citados, está a estabilidade, segurança, sobrevivência, expansão, crescimento, lucratividade, autonomia e independência do meio-ambiente. Estes valores estão ligados ao fato de se tratar de uma prestação de serviço público em que a preocupação com custos, produtividade, lucratividade, expansão e crescimento não são expressivas. Trata-se de um serviço que tende a ser gradualmente transferido para a iniciativa privada, por meio da terceirização. Também o objetivo do bem-estar dos funcionários acima da produtividade, eficiência, eficácia, etc. está ligado ao corporativismo presente na categoria dos funcionários públicos, característico da cultura na sociedade brasileira.

Tabela 1. Valores Organizacionais

I. Objetivos Organizacionais			
Viatel		Serviço de Manutenção e Limpeza	
1	Qualidade de serviços	1	qualidade de serviços
2	Produtividade	2	controles
3	Autonomia e independência do meio-ambiente	3	bem-estar dos empregados
4	Estabilidade, segurança, sobrevivência e continuidade	4	eficiência, eficácia e efetividade
5	Bem-estar dos empregados	5	produtividade
6	Eficiência, eficácia e efetividade	6	estabilidade, sobrevivência, segurança, continuidade e crescimento
7	Controles		
8	Lucratividade, expansão e crescimento		
II. Valores e características existentes c/ou esperados dos funcionários			
Viatel		Serviço de Manutenção e Limpeza	
1	Lealdade	1	Cooperação
2	Capacidade	2	Lealdade
3	Obediência	3	Obediência
4	Confiança	4	Confiança
5	Honra	5	Capacidade
6	Cooperação	6	Habilidade
7	Habilidade	7	Tolerância
8	Arrojo	8	ambição e arrojo ("para melhorar de vida")
9	Tolerância	9	honra
10	Ambição	10	conformismo
11	Conformismo		
III. Objetivos individuais dos funcionários			
Viatel		Serviço de Manutenção e Limpeza	
1	Competência	1	Dinheiro
2	Crescimento na carreira	2	Segurança
3	Influência	3	Satisfação no trabalho e prestígio de ser reconhecido
4	Criatividade	4	Criatividade
5	Realização profissional	5	Dignidade
6	satisfação no trabalho	6	Crescimento na carreira
7	dignidade e sucesso	7	Competência e realização
8	autonomia	8	profissional
9	dinheiro, segurança e poder		Lazer
10	lazer		
11	individualidade		

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Viatel, a produtividade, a autonomia, a independência do meio-ambiente e a estabilidade, segurança, sobrevivência e continuidade refletem a luta da empresa privada para manter-se no mercado, na conjuntura econômica atual. Assim, sacrifica-se o bem-estar dos empregados em favor da produtividade e a lucratividade, expansão e crescimento, pela sobrevivência e continuidade.

Com relação aos valores e características existentes e/ou esperados dos funcionários no Serviço de Manutenção e Limpeza, figuram como os mais importantes a cooperação, seguida da lealdade e obediência. Na Viatel, a lealdade figura em primeiro lugar, seguida pela capacidade e obediência, sendo a cooperação menos importante que a confiança e a honra. No Serviço de Manutenção e Limpeza, também a confiança é considerada mais importante que a capacidade. Tanto a ambição e o arrojo, bem como a tolerância e o conformismo não são valorizados em ambas as organizações.

Na Viatel, a importância da capacidade está ligada à qualidade dos serviços, obtida muito mais pela obediência e lealdade do funcionário, do que pela sua cooperação.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, também se busca a qualidade do serviço, contando com a lealdade e a obediência, mas não pela capacidade do funcionário e sim pela sua cooperação, pois, "as equipes não são tão boas". Características pessoais como inteligência e capacidade de entendimento também foram citadas como desejáveis. "Às vezes, o chefe explica e depois o funcionário esquece".

Em referência aos objetivos individuais dos funcionários, os resultados desta investigação demonstram a diferença entre os apontados pelo serviço municipal e pela Viatel. Assim, no Serviço de Manutenção e Limpeza despontam o dinheiro, a segurança e a satisfação no trabalho e prestígio de ser reconhecido e na Viatel, a competência, o crescimento na carreira e a influência foram os mais valorizados. A criatividade, realização profissional, autonomia, competência são considerados menos importantes, por se tratarem

de tarefas rotineiras e repetitivas. Na Viatel, objetivos como satisfação no trabalho, dinheiro e segurança foram pouco valorizados, demonstrando a tendência da empresa na busca de seus objetivos, independentemente das pessoas.

A Tabela 1. Valores Organizacionais apresenta os valores pesquisados em ordem de importância.

No atinente aos valores como recompensa à lealdade e ao desempenho, bem como quanto à existência de normas e regulamentos internos a serem observados por todos os funcionários, por parte da Viatel, verificou-se a concordância parcial ou total em 64% dos entrevistados e, por parte do Serviço de Manutenção e Limpeza, em 48% dos entrevistados.

Ademais, no Serviço de Manutenção e Limpeza, apenas 41% dos funcionários concordam parcial ou totalmente que seus valores são muito semelhantes aos da organização e com as políticas da mesma sobre assuntos de importância que se relacionam aos funcionários. Na Viatel, esta concordância chega a 64% dos empregados entrevistados.

Com relação à identificação dos funcionários com a imagem e as finalidades das instituições em que trabalham, tanto na Viatel como no Serviço de Manutenção e Limpeza foi manifestada concordância parcial ou total em 90% e 70% respectivamente, dos funcionários, pressupondo-se que eles entendem e aceitam o seu papel na instituição e consideram que as atividades parecem ser bem organizadas e relacionadas com o trabalho a ser executado. Além disso, 63% dos funcionários da Viatel e 64% dos do Serviço de Manutenção e Limpeza, concordam que a gentileza e a cordialidade são valorizadas no ambiente de trabalho; os funcionários confiam uns nos outros e encontram uma atmosfera de cordialidade e confiança quando têm algum problema.

Quanto ao sentimento de lealdade, no Serviço de Manutenção e Limpeza 76% dos funcionários manifestaram-se leais à organização e, na Viatel, 46% declararam que sentem pouca lealdade, embora 90% acreditem que todos os funcionários parecem leais à empresa.

Entretanto, o nível de comprometimento dos funcionários nas duas organizações não foi considerado significativo por esta autora. Denota-se o comprometimento parcial em 56% dos funcionários da Viatel e em 51% dos funcionários do Serviço de Manutenção e Limpeza. Na Viatel, 7% dos entrevistados manifestaram total descomprometimento com a organização.

Em ambas as organizações, 76% ou mais dos entrevistados declararam estar dispostos a se esforçarem e darem o melhor de si, para ajudarem a organização a ser bem sucedida e que, para poder continuar trabalhando, aceitariam executar qualquer tipo de função, considerando ser esta a melhor opção possível entre os locais em que poderiam estar trabalhando. Assim, ao assentirem que se importam com o destino da organização e que esperam que ela seja bem sucedida, muitos acrescentavam comentários do tipo “para que os pagamentos sejam feitos em dia” ou “para que a empresa não vá à falência” ou, ainda, “para que eu possa manter meu emprego”. Não obstante, sentem-se orgulhosos de contar aos amigos onde trabalham, o qual consideram um ótimo lugar para trabalhar, enfatizando não ter sido um engano terem decidido trabalhar nessas organizações.

Quanto à disposição de permanecer no trabalho, apenas entre os funcionários municipais foi mantido o percentual próximo a 76% entre os que acreditam vir a ter benefícios futuros se permanecerem no trabalho ou que seria preciso muita mudança, nas circunstâncias atuais, para que decidissem deixar o emprego.

2.3 Dimensão Social – Pressupostos Inconscientes

Para classificar o sistema de administração, segundo Likert (1971), o Roteiro de Entrevista, previa a possibilidade de enquadramento em um perfil para as variáveis: processo de decisão, sistema de comunicações, relações interpessoais e sistema de recompensas.

A Tabela 2. Sistemas de Administração demonstra os resultados obtidos a partir das respostas dos chefes e encarregados das organizações pesquisadas.

Tabela 2. Sistemas de Administração

Variáveis	Viatel	Serviço de Manutenção e Limpeza
Processo de decisão	Sistema 2 Autoritário-benevolente	Sistema 2 Autoritário-benevolente
Sistema de Comunicação	Sistema 2 Autoritário-benevolente	Sistema 2 Autoritário-benevolente
Relações Interpessoais	Sistema 2 Autoritário-benevolente	Sistema 2 Autoritário-benevolente
Sistema de recompensas	Sistema 1 Autoritário-coercitivo	Sistema 2 Autoritário-benevolente

Fonte: Elaborada pela autora.

Tanto o Serviço de Manutenção e Limpeza como a Viatel foram classificados entre o estilo “autoritário – coercitivo” (Sistema 1) e “autoritário – benevolente” (Sistema 2), para a variável processo de decisão. As decisões são tomadas pela alta administração ou pela gerência, permitindo delegação rotineira, de caráter limitado e repetitivo, sujeito à aprovação posterior.

Para as variáveis “sistema de comunicações” e “relações interpessoais”, o Serviço de Manutenção e Limpeza e a Viatel se aproximaram mais do estilo “autoritário – benevolente”, prevalecendo as ordens vindas de cima, porém é facilitada a comunicação lateral e pode haver comunicações ascendentes providas dos escalões mais baixos. Na Viatel, a comunicação torna-se mais eficiente pela facilidade de troca de informações entre a gerência, a administração, os encarregados e os funcionários subalternos, devido à estrutura funcional enxuta.

No Serviço de Manutenção e Limpeza as comunicações ocorrem verticalmente quando providas da alta administração, com retorno de poucas informações, nem sempre corretas e completas, para alicerçar as decisões. Não obstante, as comunicações fluem com mais facilidade nos três níveis inferiores de comando, procurando-se consultar os funcionários, sempre que possível, havendo assuntos importantes para resolver.

As relações interpessoais possuem uma característica familiar e paternalista, no Serviço de Manutenção e Limpeza, pois, os funcionários estão há muito tempo no serviço e a organização tolera

que as pessoas se relacionem entre si, embora a organização informal possa ser considerada uma ameaça aos interesses da administração.

Na Viatel, é pequena a interação humana e o relacionamento interpessoal é considerado prejudicial ao bom andamento do serviço. Não obstante, segundo opinião dos encarregados, no trabalho realizado em equipe existe confiança mútua, participação e envolvimento. O trabalho da coleta de resíduos possui equipes responsáveis e bem organizadas, cabendo ao motorista a responsabilidade pelo bom desempenho do trabalho e supervisão direta da equipe.

Quanto ao sistema de recompensas, o Serviço de Manutenção e Limpeza enquadra-se no estilo "autoritário-benevolente" e a Viatel, no estilo "autoritário-coercitivo".

O Serviço de Manutenção e Limpeza oferece pequenas recompensas materiais, por exemplo, uma gratificação para o motorista que não sofre acidente de trânsito, e raras recompensas sociais. As punições e castigos são raros e muitas vezes, definidos pelo grupo. "Tolera-se as falhas".

A Viatel declara não haver sistema de recompensas. As pessoas devem obedecer às regras e regulamentos internos e executar suas tarefas de acordo com métodos e procedimentos padronizados. As punições (demissões) são utilizadas para garantir o cumprimento das obrigações e demonstrar a todos os funcionários como a empresa quer que eles se comportem. A ênfase nas punições gera um ambiente de temor, perceptível nas pessoas e elas realmente cumprem as suas obrigações.

Os Sistemas 1 e 2 são encontrados em empresas que utilizam mão-de-obra intensiva e tecnologia rudimentar, em que o pessoal é de nível extremamente baixo, mantendo a administração alguma forma de coerção para não perder o controle sobre o comportamento das pessoas. Tais características aplicam-se às organizações pesquisadas, especialmente, na Viatel, quanto ao controle rigoroso sobre o desempenho dos funcionários.

Na averiguação sobre o comportamento dos chefes e encarregados, foram pesquisados os itens Liderança e Papel dos

Funcionários, segundo a percepção destes em relação às organizações em que trabalham.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, 76%, e na Viatel, 85% dos entrevistados concordam que os chefes e encarregados sabem exatamente o que desejam do trabalho, que eles se interessam pelos funcionários e que a administração está preocupada com os clientes (população atendida). Porém, somente 36% no Serviço de Manutenção e Limpeza e 37% na Viatel concordam que os funcionários assumem responsabilidade por aprenderem cada vez mais sobre como melhorar o seu trabalho; que existem oportunidades de participação ativa dos funcionários nas atividades da organização e que o cumprimento das regras não restringe o sentimento de liberdade dos funcionários.

Ainda no que diz respeito ao comportamento dos chefes e encarregados das duas organizações, conforme resultados obtidos, sempre ou freqüentemente é exigido que os funcionários usem procedimentos padronizados; os chefes e encarregados decidem o que deve ser feito e o modo de fazê-lo, atribuindo tarefas específicas a pessoas específicas e eliminando os problemas logo no início. Além disso, procuram ter certeza que os funcionários entendem e seguem todas as regras e procedimentos e supervisionam de perto o trabalho dos funcionários para garantir um bom resultado.

Por outro lado, raramente ou nunca, permitem que os funcionários resolvam os problemas de trabalho como entenderem; deixam que os funcionários façam o trabalho como acharem melhor e concedem liberdade para os funcionários fazerem suas tarefas da sua própria maneira.

No aspecto atinente à visão bidimensional da liderança, de acordo com o modelo proposto por Maximiano (2000:420), no que se refere à orientação dos chefes e encarregados para as metas e o trabalho a realizar (tarefa) e para os sentimentos e a condição humana (pessoas), esta pesquisadora encontrou os seguintes resultados:

Na Viatel, entre os cinco encarregados entrevistados, dois apresentaram alta orientação para a tarefa e baixa orientação para as

pessoas; dois apresentaram orientação mediana para as pessoas e para as tarefas e um, orientação alta para a tarefa e média para as pessoas.

Na classificação efetuada, esta pesquisadora encontrou dois “líderes-tarefa”, orientados para a produção, metas e o trabalho a realizar e baixa preocupação com os sentimentos e a condição humana das pessoas e três “líderes meio-termo”, medianamente preocupados com resultados e com pessoas.

Na Viatel, a liderança compartilhada concentra-se no nível baixo, demonstrando uma tendência para a liderança autocrática, para a produtividade de média a alta e baixo moral.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, entre os três entrevistados, um apresenta alta orientação para a tarefa e média orientação para as pessoas; outro, alta orientação para a tarefa e baixa orientação para as pessoas e o terceiro, mediana orientação para tarefas e pessoas. Na classificação efetuada, esta pesquisadora encontrou um “líder-tarefa” e dois “líderes meio-termo”. No Serviço de Manutenção e Limpeza, a liderança compartilhada concentra-se no nível médio, demonstrando uma tendência para a liderança autocrática, para a produtividade de média a alta e moral médio.

A Tabela 3. Sistema de Administração e Liderança compara cinco possibilidades de administração relacionadas aos dois estilos de liderança. Blake; Mouton, citados por Maximiano (2000), desenvolveram uma grade gerencial, de acordo com a qual, “o líder pode dar muita ou pouca ênfase para a tarefa e, ao mesmo tempo, muita ou pouca ênfase para as pessoas” (Maximiano, 2000:410). A grade baseia-se na visão bidimensional da liderança, atribuindo valores aos dois estilos e criando cinco possibilidades principais.

Tabela 3. Sistema de Administração e Liderança

Liderança	Sistema de Administração
Líder-tarefa, orientado para a produção (9.1: alta ênfase na produção; baixa ênfase nas pessoas)	Autoridade e obediência: a eficiência das operações é produto de um sistema de trabalho no qual a interferência do elemento humano é mínima.
Líder-pessoas, orientado para as pessoas (1.9: alta ênfase nas pessoas, baixa ênfase na produção).	Administração do tipo “clube de campo”: uma cuidadosa atenção às necessidades de relacionamento das pessoas produz uma atmosfera amigável e um ritmo de trabalho confortável.
Líder-negligente, que não se preocupa com tarefas nem com pessoas (1.1: baixa ênfase na produção e baixa ênfase nas pessoas).	Administração precária: a permanência como membro da organização requer um mínimo de esforço para fazer o serviço.
Líder-equipe, orientado simultaneamente para pessoas e tarefas (9.9: alta ênfase na produção, alta ênfase nas tarefas).	Administração do tipo “gerência de equipes”: o trabalho é realizado por pessoas comprometidas, a interdependência que resulta no sentido de “mesmo barco” produz um ambiente de relacionamento de confiança e respeito.
Líder meio-termo, medianamente preocupado com resultados e pessoas (5.5: média ênfase na produção e média ênfase nas pessoas).	Administração do tipo “funcionário”: o desempenho adequado da organização é alcançado por meio do equilíbrio entre a necessidade de trabalho e a manutenção do moral das pessoas em nível satisfatório.

Fonte: Elaborada pela autora.

Neste aspecto, utilizando a classificação de Blake; Mouton, conforme Tabela 3. Sistema de Administração e Liderança, nas duas organizações, o sistema de administração fica entre “autoridade e obediência”, em que a eficiência das operações é produto de um sistema de trabalho no qual a interferência do elemento humano é mínima e a administração “tipo funcionário”, na qual o desempenho adequado da organização é alcançado por meio do equilíbrio entre a necessidade de trabalho e a manutenção do moral das pessoas em nível satisfatório. Na Viatel, o primeiro

tipo está relacionado ao trabalho interno na empresa, mais próximo à gerência, e o segundo ao trabalho externo nas ruas. No Serviço de Manutenção e Limpeza a administração tipo “autoridade e obediência” também está mais próxima dos níveis hierárquicos superiores e a administração “tipo funcionário”, relacionada aos níveis hierárquicos mais baixos, que também executam serviços externos.

Os resultados obtidos apontam para o modo de organização mecanicista, ou burocratizado, das organizações em estudo, que, conforme Morgan (2000), pode representar uma base de operações eficiente e uma vantagem, quando as metas são fixas, existe uma tarefa clara a ser desempenhada, o ambiente é estável e a força de trabalho é dedicada, submissa e se comporta como o planejado. Especialmente, no caso da Viatel, estas características se apresentam com mais nitidez.

2.4 Diagnóstico Cultural: cultura forte e conservadora

Segundo Morgan (2000), quando a cultura é forte, as atitudes dos empregados distinguem-se por incorporarem as características de toda a organização, características estas que definem a sua maneira de trabalhar e que vão sendo construídas aos poucos, através de atitudes e percepções dos empregados. Capacidades como comprometimento com o trabalho, perseverança e inovação podem refletir o resultado da evolução da cultura, que, por sua vez, pode ser influenciada pelos gerentes, por meio da promoção dos valores almejados e do conhecimento das conseqüências simbólicas de suas próprias atitudes em relação ao trabalho. A maior congruência entre valores e crenças desenvolve a harmonia e fortalece a atuação das pessoas na organização, influenciando o seu comportamento.

Para Schein, citado por Fleury (1996), se a organização como um todo experienciou vivências comuns, pode existir uma cultura organizacional forte que prevalece sobre as subculturas encontradas em suas unidades, entretanto é mais comum verificar-se a tendência dos diversos grupos desenvolverem culturas próprias dentro das

organizações. Neste aspecto é importante o papel dos primeiros líderes que, ao adotarem formas próprias de resolver os problemas, acabam imprimindo os seus pontos de vista aos demais, moldando os padrões culturais da organização.

Srouf (1998) afirma que a cultura organizacional pode servir de elo entre o presente e o passado e contribuir para a permanência e a coesão da organização, formando um conjunto de soluções que permitem a sobrevivência, a manutenção e o crescimento da organização. Exemplificando, quando surgem situações que não estão previstas nos regulamentos vigentes, os padrões culturais, valores e práticas usuais, que compõem a cultura da organização servem de orientação para dar consistência às decisões e ações dos agentes. Entretanto, salienta o autor, a maior parte das organizações de médio ou pequeno porte, não desenvolve uma cultura própria, apenas reproduz os padrões culturais da região ou do país.

Tomei (1993) afirma que a cultura de uma organização demora a se formar e a se desenvolver, criando e mantendo uma ordem, difícil de ser modificada.

Segundo a mesma autora, a força de uma cultura pode ser medida por seus pressupostos, pela extensão de compartilhamento e pela clareza na hierarquização desses pressupostos. Assim, conforme Chiavenato (1999) pode-se encontrar culturas organizacionais fortes ou fracas dependendo do quanto seus valores são compartilhados pela maioria dos funcionários e influenciam os comportamentos desejados, como pontualidade, produtividade, preocupação com a qualidade e atendimento ao cliente etc.

Neste sentido, esta autora, adaptando os modelos propostos por Bateman; Snell (1998) e Roesch (1999), e investigando as dimensões da cultura organizacional e o comprometimento dos funcionários no Serviço de Manutenção e Limpeza e na Viatel, considera os seguintes resultados:

No Serviço de Manutenção e Limpeza são considerados fortes, em ordem hierárquica, os itens: liderança, identificação, comunicação, cordialidade, confiança e parâmetros de qualidade e fracos ou médios os itens: valores, apoio, papel dos funcionários, inovação e comprometimento.

Da mesma forma, na Viatel, são considerados fortes, hierarquicamente, identificação, liderança, parâmetros de qualidade, cordialidade, confiança, valores e comunicação e fracas ou médias, papel dos funcionários, apoio, inovação e comprometimento.

Pelo exposto, verifica-se que no nível dos objetos, o apoio operacional e a inovação representam indícios de cultura fraca, em ambas as instituições; no nível dos valores a identificação com a organização, lealdade aparente, submissão às normas, cordialidade e confiança são consideradas fortes, igualmente nas duas organizações. Entretanto, o comprometimento dos funcionários é considerado fraco e a percepção de que existe identidade entre os valores individuais e organizacionais só se evidencia na Viatel.

Por outro lado, no nível dos pressupostos inconscientes, apenas a liderança pode ser considerada forte nas duas organizações, no sentido de que os funcionários têm consciência de que os chefes sabem exatamente o que desejam do trabalho, se interessam pelo funcionário e que a administração interessa os resultados do trabalho e, possivelmente não tanto as pessoas que o executam, tendo em vista o interesse de promover o atendimento à população. Nas duas instituições é considerado fraco o papel dos funcionários, pressupondo-se que estes não assumem a responsabilidade por aprenderem cada vez mais sobre como aperfeiçoar o seu desempenho; que as oportunidades de participação nas decisões e assuntos de interesse dos funcionários são poucas e que o cumprimento das regras e normas restringe o sentimento de liberdade dos funcionários.

Nas organizações investigadas, esta pesquisadora não encontrou as usuais formas de participação ascendente, tipo caixas de sugestões ou outras, que podem oferecer uma oportunidade para que os funcionários se sintam partícipes nas decisões. Assim, o índice de comprometimento pode estar relacionado com a falta de oportunidade de participação, pois, "Quanto maior a participação ascendente, tanto maior será o engajamento" (Torquato, 1998:63).

Tais percepções no entender dessa pesquisadora decorrem do estilo de liderança adotado em ambas as instituições, que

pressupõe, conforme a Teoria X de McGregor, que os funcionários não fazem um bom trabalho a não ser que sejam controlados de forma rígida, e os funcionários, ao perceberem que seus chefes não confiam no seu desempenho tornam-se irresponsáveis, desenvolvendo um padrão de desempenho apenas compatível com o atendimento às exigências superiores.

Conforme demonstrado anteriormente, o comportamento dos chefes e encarregados nas organizações investigadas, tende muito mais para o atendimento às metas e resultados, e menos para a condição humana dos trabalhadores, caracterizando um estilo autocrático, voltado para a autoridade e obediência e com baixo nível de liderança compartilhada, em especial na Viatel.

Neste ponto, na visão desta autora, se desvela a influência exercida pelo primeiro líder, atual gerente da Viatel, pessoa de personalidade marcante, que desde o início do processo de terceirização se mantém no comando deste serviço, tendo assumido posições firmes e decididas, frente às dificuldades da terceirização, especialmente às relacionadas ao impacto inicial sobre as pessoas e a conseqüente reação do sindicato e cujo comportamento serve de modelo e guia para os encarregados no exercício de suas funções.

No Serviço de Manutenção e Limpeza esta autora observou uma maior preocupação com as necessidades de relacionamento e com o bem-estar das pessoas e nível médio de liderança compartilhada, além de um controle menos rígido das chefias sobre os funcionários, significando uma possibilidade maior de interferência do elemento humano no resultado do trabalho.

Em resumo, em que pesem as diferenças em seus aspectos intrínsecos, ambas as culturas em estudo, podem ser consideradas fortes, pois, quanto maior a pontuação mais positiva é a cultura (Bateman; Snell, 1998), ressaltando a autora que, nessa investigação, o Serviço de Manutenção e Limpeza está sendo considerado uma subcultura, ou seja, uma cultura própria desenvolvida por um grupo dentro de uma organização, que pode ou não reproduzir os padrões culturais da organização considerada como um todo, mas, provavelmente, pode refletir padrões culturais

que poderiam ser generalizados para o nível operacional, nestas e em outras organizações.

Em ambas as organizações, esta autora identificou culturas conservadoras, com tendência à adaptabilidade, pois, a disposição para as mudanças foi admitida, por unanimidade, entre os chefes e encarregados entrevistados.

Sendo culturas fortes, necessitam encorajar os comportamentos apropriados à eficácia, eficiência e efetividade dos funcionários, para serem positivas.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, onde praticamente não ocorrem ingressos de novos funcionários, a não ser em determinadas épocas, por meio de frentes de trabalho temporárias, a cultura forte e não renovada pode dificultar os esforços para promover as mudanças necessárias, principalmente, a cada renovação de mandato do poder executivo municipal, considerando que o nível de comprometimento dos funcionários é considerado parcial. É recomendável que os líderes estimulem os comportamentos compatíveis com as metas, prioridades e práticas desejadas, o que também depende, em grande parte, dos órgãos superiores da administração.

Na Viatel, a mão de obra, recém contratada, e a facilidade de substituição dos funcionários inadequados ao serviço, permitem o recrutamento e desenvolvimento de uma força de trabalho mais estável e comprometida com a empresa. Possuindo um pré-requisito de estabilidade, através de uma ligação com o passado, a empresa pode manter as características próprias necessárias à sua sobrevivência e crescimento. O aperfeiçoamento do seu sistema de administração e uma liderança, também preocupada com os sentimentos e condição das pessoas, podem ser uma vantagem para ambas as partes, no cumprimento do contrato de prestação do serviço terceirizado.

3. Cultura Organizacional: Cultura-de-Função

Como afirma Handy (1994) não é possível definir a cultura de uma organização, ela só pode ser identificada quando vista.

Nas organizações em estudo, Serviço de Manutenção e Limpeza e Viatel, esta autora identificou características da cultura-de-função ou cultura de Apolo, com traços de outras culturas, no sistema de administração, no comportamento dos chefes, no papel dos funcionários, na estrutura organizacional e em outros aspectos analisados.

Em ambos os casos, as organizações estão baseadas nas tarefas e funções a serem executadas e não em torno de pessoas. As funções são fixas e as pessoas devem possuir os pré-requisitos necessários para se encaixar nelas.

No caso do Serviço de Manutenção e Limpeza, a forma de recrutamento do pessoal não favorece o atendimento a esses pré-requisitos, sendo esta uma das disfunções encontradas, pela falta de renovação da mão de obra. Uma das dificuldades encontradas no início da terceirização do serviço, relatada por um dos encarregados do Serviço de Manutenção e Limpeza, foi que, a princípio, foi difícil "encaixar" os funcionários municipais no serviço da nova empresa (EBEC). Muitos deles não se adaptaram às novas regras, mais rígidas, e foram dispensados. A partir de então e, ao longo do processo de terceirização, as diversas empresas responsáveis pelo serviço procederam a uma renovação da força de trabalho, recrutando pessoas mais capacitadas para as funções, aperfeiçoando o funcionamento, enxugando, mas preservando a estrutura. Isto explica o fato de, na Viatel, ter sido encontrada uma proporção alta (80%) de funcionários que estão no serviço há menos de três anos e uma pequena proporção (20%) que se encontra de quatro a dez anos.

Neste tipo de cultura, espera-se que os funcionários realizem as suas tarefas, com eficiência, segundo as regras e metas estabelecidas, sem modificações que possam alterar as rotinas de trabalho. O comportamento dos chefes e encarregados, descrito no item 2.3 deste artigo, vem reforçar esta interpretação, quando estes assumem que, sempre ou freqüentemente, exigem que os funcionários usem procedimentos padronizados e que os chefes e encarregados decidem o que deve ser feito e o modo de fazê-lo. A distribuição de tarefas também é determinada pelos chefes e

encarregados, cabendo-lhes escolher as pessoas a quem serão atribuídas. A interferência das pessoas no resultado do trabalho deve ser mínima, pois, procuram eliminar os problemas logo no início. Além disso, para garantir um bom resultado do trabalho, supervisionam de perto os funcionários.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, o chefe afirma que procura manter um controle dos funcionários, o que nem sempre é possível, devido às condições operacionais de que dispõe, consideradas insatisfatórias, tendo em vista outras atribuições e atividades conferidas a esse Serviço.

Por outro lado, em ambas as organizações, raramente ou nunca, os chefes e encarregados dão liberdade para os funcionários executarem as tarefas da maneira como entenderem, ou acharem melhor, ou permitem que os funcionários resolvam os problemas de trabalho a seu modo.

No estudo sobre a liderança, foi também encontrada por esta autora, a predominância da alta orientação para as metas e o trabalho a ser realizado, caracterizando o estilo autocrático, e baixa e média orientação para as pessoas, seus sentimentos e condição humana.

A reação dos funcionários ao estilo da chefia não poderia ser outra, senão a prevista por McGregor em sua Teoria X, pois, nas duas organizações o papel dos funcionários é relativamente fraco. Abaixo de 40% deles concordam que assumem a responsabilidade por aprenderem mais sobre como melhorar o seu trabalho. Os demais concordam ou são alheios ao fato de que são raras as oportunidades de participação ativa dos funcionários, ou que o seu sentimento de liberdade é restrito pelo cumprimento das normas do trabalho.

Neste aspecto, esta autora observa que entre os varredores de ruas, o sentimento de liberdade está relacionado ao trabalho externo e ao ar livre, sendo preferível ao trabalho em indústrias de calçados, comuns na cidade de Franca, por estar livre da poluição (produtos químicos) e do barulho das máquinas.

Outro aspecto das organizações pesquisadas está no sistema de poder e autoridade, implícitos nas estruturas organizacionais. Em

ambos os casos, a autoridade deriva da posição dos chefes e encarregados, em decorrência do cargo exercido. Como observa Handy (1994), as estruturas de Apolo não se modificam facilmente, pois, para mudá-las devem ser modificadas tanto as funções e responsabilidades, fixadas em suas estruturas, como as regras e procedimentos fixados em suas normas legais ou regulamentos.

Nas organizações pesquisadas, a base do poder é legal, pois, segundo Weber (1992), somente o dirigente possui uma posição de comando, outorgada pela propriedade, por eleição ou por designação de seu predecessor, porém seu poder é exercido através de competências legais. Todos os demais são funcionários que têm deveres e competências relacionados ao cargo ou função que exercem, sob hierarquia administrativa e selecionados segundo suas qualificações e habilidades.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, a base do poder se aproxima mais do tipo puro, exercido através de um quadro administrativo burocrático, fixado na legislação pertinente, e, portanto, mais difícil de ser modificado. O dirigente é eleito e os funcionários são admitidos segundo a legislação vigente, ou seja, após a Constituição de 1988 por meio de concurso público, exceto os temporários, e regidos segundo os estatutos e normas fixadas pelo município e legislação complementar que lhes for aplicável.

Na Viatel, a base do poder é legal, tanto no que se refere ao contrato com o poder público municipal como no sentido de que o direito à propriedade assegura a posição de comando na empresa, dentro da competência legal que lhe é outorgada. Em relação à administração dos recursos humanos existe uma base de poder pessoal ou tradicional, no sentido de que o gerente e os encarregados, agindo em nome dos proprietários da empresa, o fazem por sua delegação, sendo a confiança neles depositada, a base para a sua manutenção nos cargos. Neste sentido, também eles exigem a lealdade de seus subordinados para mantê-los na função. O poder pessoal do gerente, firme e decidido, demonstra características da cultura-de-clubes, ou cultura de Zeus, e, em alguns aspectos, a cultura da Viatel se aproxima deste tipo de cultura, denotando um certo hibridismo. Dos subordinados, exige-se

trabalho duro, lealdade e confiança; as pessoas são controladas pelo exercício pessoal da supervisão e por meio de punições. Os critérios e necessidades dos dirigentes são a base para a atribuição das tarefas.

Como observa Handy (1994), a maioria das organizações se originou como cultura-de-clubes, ou Zeus, progredindo para a cultura-de-função, ou Apolo, na medida em que crescem e se desenvolvem. Quanto maior a organização, mais ela se aproximará da cultura de Apolo, ou seja, quanto maior, mais burocratizada.

No caso em exame, a mistura de culturas é percebida na Viatel, pois, na alta administração pode ser identificada com a cultura-de-clubes e, no restante, com a cultura-de-função. As tarefas programáveis e previsíveis estão relacionadas com a cultura-de-função e somente as que se destinam ao desenvolvimento de novas rotinas, solução de problemas ou novas situações ou às exceções que são resolvidas por intervenção pessoal. Por este motivo, o processo decisório, como já foi exposto no item 2.3, é do tipo centralizado na cúpula, permitindo delegação de caráter rotineiro.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, são mais fortes as características burocráticas e suas disfunções, que sinalizam para a cultura-de-função. Entretanto, como em toda organização burocratizada, na realidade prática não é adotado o rigor das normas escritas, havendo uma margem de liberdade que permite a sua adequação às condições concretas. De qualquer forma, estas normas estabelecem um padrão que garante a hierarquia e o relativo controle das ações dentro do Serviço de Manutenção e Limpeza.

O personalismo, traço característico da cultura brasileira, conforme Barros (1996) encontra-se presente com mais nitidez na Viatel, estando relacionado ao tipo de liderança exercida, segundo a interpretação desta autora e, discretamente, no Serviço de Manutenção e Limpeza, pela benevolência com que são toleradas as falhas, os atrasos e imprevistos.

No Serviço de Manutenção e Limpeza, o relacionamento interpessoal, aliado ao paternalismo, parece ser o modo mais natural das pessoas resolverem seus problemas. Quando perguntados se "Geralmente existe alguém para ajudar algum

funcionário que esteja com um problema", quase sempre os funcionários se referiam à ajuda mútua, entre si, e à de seus superiores mais próximos, geralmente no sentido material ou financeiro.

Conforme Barros (1996), o paternalismo, traço cultural presente na administração no Brasil, está relacionado à lealdade às pessoas, em que o membro do grupo valoriza mais as necessidades do líder e dos outros membros do grupo, do que as necessidades de um sistema maior, no qual ele se insere.

Como explica Barros (1996), este mecanismo de coesão grupal está baseado na pessoa dos líderes, nos quais é depositada confiança. Por isto, a ausência de um chefe pode causar desorientação e, dificilmente, as equipes de trabalho funcionam pela obrigação de seus membros consigo próprios ou pelo sentimento de auto-estima.

Com referência à adequabilidade do estilo cultural adotado nas organizações, segundo Handy (1994), a cultura de Apolo é apropriada para funcionários mais velhos, pois, sua tendência de não levar em conta a individualidade desagradou os mais jovens.

Além disso, este tipo de cultura funciona melhor quando os trabalhadores provêm de uma classe social menos favorecida, com baixo nível de escolaridade e para quem os fatores econômicos são preponderantes no contrato entre empregado e empregador.

Este tipo de cultura também é adequado quando as operações são do tipo cópia, ou seja, as atividades são semelhantes e as equipes executam o mesmo tipo de trabalho, usando tecnologias mais simples, sem sofisticações.

Todas estas características encontram-se nas organizações investigadas, em maior ou menor grau de diversidade e complexidade, podendo esta autora concluir que o estilo cultural básico adotado, cultura-de-função, adequa-se ao funcionamento das organizações e às suas características próprias, em situações normais. Entretanto, não sendo planejadas para enfrentar situações de mudança, podem tornar-se insensíveis e ineficientes pela incapacidade de lidar com situações novas e imprevistas. Tais disfunções são decorrentes do modelo cultural burocrático e

mecanicista, que deixa claro o que cada um deve fazer, mas também desapoia a iniciativa, pois, as pessoas devem obedecer às ordens sem questionar o que estão fazendo.

Especialmente em relação ao Serviço de Manutenção e Limpeza, os administradores municipais de nível mais alto podem tornar-se distantes dos problemas administrativos e funcionais, porque não têm contato direto com os funcionários, deixando-os sem referências próprias diante das mudanças na administração e, certamente, prejudicando a eficiência, a eficácia e a efetividade do trabalho, no nível operacional, em razão das divergências de procedimentos e orientações.

Como afirma Tomei (1993), citando Peters; Waterman, nem sempre uma cultura forte é adequada para a organização, pois, isto depende de seu porte, sua área de atuação tecnológica e características locais e globais do ambiente.

No mundo atual, as organizações para sobreviverem necessitam de novos valores em sua cultura, como a inovação e flexibilidade, e mecanismos de transmissão, de aprendizagem e de controle dessa cultura por meio de seus próprios membros.

Principalmente em épocas de crises, a administração de pessoas nas organizações é tão relevante e complexa, quanto administrar recursos, bens e serviços, exigindo dos administradores maior perspicácia e conhecimento para recrutar e gerir funcionários propensos à produtividade, garantindo um mínimo de satisfação no trabalho, visando o equilíbrio organizacional.

4. Considerações Finais, Conclusões e Sugestões

Nesta investigação, esta autora procurou estudar questões pertinentes ao contexto da administração pública e da administração privada, para compreender como a terceirização de um serviço público afeta as pessoas nas organizações e as respectivas culturas destas organizações.

Para tanto, buscou verificar as práticas, traduzidas nos comportamentos dos chefes e encarregados, e as semelhanças e diferenças das culturas organizacionais da empresa contratada e da

administração pública contratante, a fim de contribuir para os estudos sobre a cultura organizacional e a terceirização e subsidiar a atuação dos administradores nesta área.

A pesquisa bibliográfica mostrou-se fundamental para a conceituação da terceirização e da cultura organizacional e para fornecer o arcabouço teórico no qual se baseou a pesquisa de campo, de caráter exploratório, que assumiu a forma de estudo de caso, procedida junto às organizações responsáveis pelo serviço de limpeza pública de Franca, ou seja, o Serviço de Manutenção e Limpeza da Prefeitura Municipal e a empresa terceirizada Viatel.

Para a coleta de dados esta pesquisadora utilizou instrumentos quantitativos e qualitativos, através da combinação de vários métodos como: entrevista, observação e formulários, permitindo uma abordagem de cunho quantiqualitativo em que os dados, colhidos de forma objetiva no decorrer da pesquisa, puderam ser interpretados em consonância com a sua expressão subjetiva.

Esta pesquisadora considera que a relevância deste estudo de caso não está na representatividade estatística dos fenômenos observados, mas na sua importância como um "exemplo", a partir do qual buscou uma explicação adequada. Assim, entende que, a partir do caso examinado, seja possível fazer inferências que permitem dizer que acontecendo tal fenômeno, sua explicação serve não apenas para este caso, mas para o todo do qual ele faz parte.

Sem a pretensão de exaurir o conteúdo das prováveis inferências e conclusões que poderiam ser extraídas das informações colhidas nesta investigação, esta autora apresenta as seguintes considerações finais.

Conforme Bianchi (1995), "A terceirização é uma tendência entre as empresas brasileiras. Ela tem potencial de proporcionar maior qualidade, menores custos, acesso a novas tecnologias e focalização" (Bianchi, 1995:160). Os resultados podem ser positivos respeitando-se determinadas condições como: a definição do negócio, a relação de atividades passíveis de terceirização, a seleção do parceiro, a determinação dos requisitos de qualidade, a elaboração do contrato e o acompanhamento do terceiro. Dentre as atividades-meio, as de apoio são as primeiras passíveis de serem

terceirizadas e que oferecem melhores condições de sucesso à terceirização, por contarem com fornecedores estabelecidos e capacitados. Por outro lado, ainda segundo aquela autora, a cultura organizacional pode ser mais ou menos favorável à terceirização, devendo ser considerado também o impacto sobre as pessoas.

Partindo dessas considerações e sob o enfoque do caso analisado, esta autora conclui que a cultura da administração municipal é favorável à terceirização em razão da gradativa redução de pessoal, imposta pela política de modernização do Estado, e ainda, pela possibilidade de oferecimento à população de um serviço de melhor qualidade.

Com a terceirização, amplia-se a flexibilidade da administração, no que se refere ao quadro funcional, permitindo contornar obstáculos como a obrigatoriedade de concurso público e a estabilidade funcional, pois “ao se aumentarem as necessidades por produtos ou serviços, a administração imediatamente aumenta os quantitativos adquiridos, e da mesma forma reduz em caso de retração nas necessidades, contando com a flexibilidade oferecida na relação com os terceiros” (Hermes, 1998:25).

A terceirização é vantajosa para a administração pública, tanto no que diz respeito à aquisição e manutenção de veículos e equipamentos, quanto pela facilidade de adequação dos funcionários ao serviço, possibilitando maior flexibilidade para a administração. As dificuldades orçamentárias e a redução da força do sindicato não foram consideradas razões relevantes para a terceirização, conforme dados obtidos na pesquisa.

Quanto ao impacto da terceirização sobre as pessoas, é certo que o comportamento dos funcionários pode divergir de caso para caso. Conflitos podem surgir, especialmente entre a administração de um lado e os funcionários de outro. Não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta a sua existência, bem como as suas causas e implicações, buscando o oferecimento de um serviço de boa qualidade para a população.

No caso em exame, os conflitos latentes tendem a ser ignorados, mas principalmente no Serviço de Manutenção e Limpeza aparecem esporadicamente na fala de um ou outro

funcionário mais antigo. “A terceirização foi um baque. Tanto a Prefeitura perdeu, como os funcionários perderam”.

A rotação de pessoal como forma de melhorar o potencial dos recursos humanos pode ser benéfica para a renovação da cultura organizacional, mas precisa ser controlada para não acarretar prejuízos ao mercado de trabalho, à economia e à sociedade, tampouco aos funcionários e às suas famílias, tanto no aspecto individual como social.

Quanto às dimensões da cultura organizacional nas instituições pesquisadas, em ambas, a inovação não é uma característica forte, nem a criatividade se encontra entre os principais valores. O apoio operacional também se apresenta em níveis médios e fracos, sendo a questão da segurança dos veículos e equipamentos, o ponto de maior discordância entre os servidores municipais.

As estruturas organizacionais demonstram características típicas da burocracia e o modelo burocrático não deixa dúvidas sobre “quem dá a última palavra”, ou seja, quem toma as decisões e a quem cabe colocá-las em prática.

A preocupação com a qualidade aparece no sentido de proporcionar melhor serviço à população, buscando atender suas queixas e reclamações, quando julgadas procedentes, e também, em atenção às cláusulas contratuais estabelecidas pela administração municipal.

Entre os valores pesquisados, a divergência encontrada nas duas organizações refere-se ao bem-estar dos funcionários e à obediência e cooperação.

Tratando-se de um serviço a ser gradualmente transferido para a iniciativa privada por meio da terceirização, valores ligados à preocupação com custos, produtividade, lucratividade, expansão e crescimento não são expressivos para a administração municipal.

O objetivo do bem-estar dos funcionários acima da produtividade, eficiência e eficácia pode estar ligado ao corporativismo presente na categoria dos funcionários públicos, característico da cultura na sociedade brasileira.

Na empresa terceirizada, a produtividade, a autonomia, a independência do meio-ambiente e a estabilidade, segurança, sobrevivência e continuidade refletem a luta da empresa privada para manter-se no mercado, na conjuntura econômica atual. Assim, sacrifica-se o bem-estar dos empregados em favor da produtividade e a lucratividade, expansão e crescimento, pela sobrevivência e continuidade.

Na empresa terceirizada, a importância da capacidade está ligada à qualidade dos serviços, obtida muito mais pela obediência e lealdade do funcionário do que pela sua cooperação. Já na administração municipal, busca-se a qualidade do serviço contando com a lealdade e obediência, mas não pela capacidade do funcionário e sim pela sua cooperação.

Por parte dos funcionários, o sentimento de lealdade à organização é mais forte na administração municipal do que na empresa terceirizada. Entretanto, o nível de comprometimento dos funcionários nas duas organizações não foi considerado significativo por esta pesquisadora. A explicação para o fato estaria nas circunstâncias temporais de prazos contratuais e de períodos de mandato eletivo, que não favorecem a incorporação de valores e o comprometimento dos funcionários com os objetivos das organizações.

Especialmente no serviço municipal, a maioria dos funcionários concorda que seus valores são semelhantes aos da organização. Já na empresa terceirizada, a lealdade e o comprometimento são prejudicados, provavelmente, pela alta rotatividade do pessoal, que gera instabilidade e insegurança entre os funcionários.

Com relação ao sistema de administração e liderança, esta autora encontrou nas organizações níveis baixos e médios de liderança compartilhada, demonstrando uma tendência para a liderança autocrática e produtividade de média a alta. A diferença mais significativa refere-se à preocupação com os sentimentos e a condição humana das pessoas, caracterizando uma tendência para a menor interferência do elemento humano na empresa terceirizada, o que pode aumentar o nível de insatisfação dos funcionários, e o

equilíbrio entre as necessidades de trabalho e a manutenção do moral das pessoas em nível satisfatório, entre os funcionários municipais.

Os resultados obtidos apontam para o modo de organização mecanicista, ou burocratizado, das organizações em estudo, que, conforme Morgan (2000), pode representar uma base de operação eficiente e uma vantagem, quando as metas são fixas, existe uma tarefa clara a ser realizada, o ambiente é estável e a força de trabalho é submissa, dedicada e se comporta conforme o determinado. Especialmente na empresa terceirizada, estas características se apresentam com maior nitidez.

Em que pesem as diferenças em seus aspectos intrínsecos, ambas as culturas em estudo podem ser consideradas fortes, ressaltando a autora que nesta investigação o Serviço de Manutenção e Limpeza está sendo considerado uma subcultura, ou seja, uma cultura própria desenvolvida por um grupo dentro de uma organização, que pode ou não reproduzir os padrões culturais da organização considerada como um todo, mas, provavelmente, pode refletir padrões culturais que poderiam ser generalizados para o nível operacional, nestas e em outras organizações.

Em ambas as organizações esta autora identificou culturas conservadoras, com tendência à adaptabilidade, pois, a disposição para as mudanças foi admitida, unanimemente, entre os chefes e encarregados entrevistados.

Sendo culturas fortes, necessitam apoiar os comportamentos apropriados à eficácia, eficiência e efetividade dos funcionários, para serem positivas.

No serviço público, a cultura forte e não renovada pode dificultar os esforços para promover as mudanças necessárias, principalmente, a cada novo mandato do poder executivo municipal. Seria recomendável que os líderes estimulassem os comportamentos compatíveis com as metas, prioridades e práticas desejadas, o que também depende, em grande parte, dos órgãos superiores da administração.

Na empresa terceirizada, o recrutamento e o desenvolvimento de uma força de trabalho mais estável e comprometida com a

empresa também seria desejável. Possuindo um pré-requisito de estabilidade, através de uma ligação com o passado, a empresa pode manter as características próprias necessárias à sua sobrevivência e crescimento. O aperfeiçoamento do seu sistema de administração e uma liderança também preocupada com os sentimentos das pessoas e com a humanização do ambiente de trabalho pode ser uma vantagem para ambas as partes, no cumprimento do contrato de prestação de serviço terceirizado.

Nas organizações em estudo, esta autora identificou características da cultura-de-função ou cultura de Apolo, segundo a classificação de Handy (1994), no sistema de administração, no comportamento dos chefes, no papel dos funcionários, na estrutura organizacional e em outros aspectos analisados, mas também traços de outras culturas.

Em ambos os casos, as organizações estão baseadas nas tarefas e funções a serem executadas e não em torno de pessoas. As funções são fixas e as pessoas devem possuir os pré-requisitos necessários para se encaixar nelas.

No serviço municipal, a forma de recrutamento de pessoal não favorece o atendimento a esses pré-requisitos, sendo esta uma das disfunções observadas, pela falta de remanejamento da mão-de-obra.

Ao longo do processo de terceirização, as diversas empresas responsáveis pelo serviço procederam a uma renovação da força de trabalho, recrutando pessoas mais capacitadas para as funções, aperfeiçoando o funcionamento do serviço, mas preservando a estrutura. Isto explica o fato de ter sido observada uma alta proporção de funcionários que estão no serviço há menos de três anos, na empresa terceirizada.

Neste tipo de cultura, espera-se que os funcionários realizem as suas tarefas com eficiência, segundo as regras e metas estabelecidas, sem as modificações que possam alterar as rotinas de trabalho.

Em ambas as organizações esta autora observou a predominância da alta orientação para as metas e o trabalho a ser realizado e baixa e média orientação para as pessoas, seus

sentimentos e condição humana. Conseqüentemente, o papel dos funcionários é relativamente fraco, consubstanciando o tipo de comportamento descrito no sistema de administração que McGregor convencionou chamar de Teoria X.

Quanto ao sistema de poder e autoridade, implícitos nas organizações pesquisadas, a base do poder é legal, pois, segundo Weber (1992), somente o dirigente possui uma posição de comando, outorgada pela propriedade, por eleição ou por designação de seu predecessor, porém, seu poder é exercido através de competências legais.

No serviço municipal, a base do poder se aproxima do tipo puro, exercido através de um quadro administrativo burocrático, cujo dirigente é eleito e os demais funcionários recrutados segundo a legislação vigente. Tal estrutura, portanto, é mais difícil de ser modificada.

Na empresa terceirizada, o poder é legal, tanto no que se refere ao contrato com o poder público municipal como no sentido de que o direito à propriedade assegura a posição de comando na empresa, dentro da competência legal que lhe é outorgada. Já em relação à administração de recursos humanos, existe uma base de poder pessoal ou tradicional. Os administradores, agindo em nome dos proprietários da empresa, o fazem por sua delegação, sendo a confiança neles depositada a base para a sua manutenção nos cargos. Neste sentido, também eles exigem a lealdade de seus subordinados para mantê-los na função.

Outrossim, a mistura de culturas pode ser identificada na empresa terceirizada, sendo que as tarefas programáveis e previsíveis estão relacionadas com a cultura-de-função e, somente as que se destinam ao desenvolvimento de novas rotinas, solução de problemas ou novas situações é que são resolvidas por intervenção pessoal. Por este motivo, o processo decisório é centralizado na cúpula, permitindo delegação de caráter rotineiro, sujeito à aprovação posterior.

Na administração municipal são mais fortes as características burocráticas e suas disfunções, ainda que o processo decisório seja do mesmo tipo. Entretanto, como em toda organização

burocratizada, na realidade prática, não é adotado o rigor das normas escritas, havendo uma margem de liberdade que permite a sua adequação às condições concretas.

As características culturais observadas, em maior ou menor grau de diversidade e complexidade nas organizações analisadas, permitem a esta autora concluir que o estilo cultural básico adotado adequa-se ao funcionamento das organizações e às suas características próprias, em situações normais.

A impossibilidade de misturar as equipes de trabalho, ao que esta autora pode observar, pode estar relacionada ao paternalismo e à lealdade às pessoas que, conforme Barros (1996), centraliza a coesão do grupo na pessoa dos líderes, nos quais é depositada confiança. Neste caso, as necessidades do líder e dos outros membros do grupo são mais valorizadas do que as necessidades do sistema mais amplo, no qual o grupo se insere. Em consequência, a ausência de um chefe pode causar desorientação e, dificilmente, as equipes de trabalho funcionam pela obrigação de seus membros consigo próprios ou pelo sentimento de auto-realização e auto-estima.

As divergências entre os objetivos organizacionais e individuais, nas organizações também se constituem em um obstáculo para o convívio entre as equipes, durante o período de trabalho. Para evitar a possível queda de produtividade ou até mesmo a ruptura do relacionamento entre as duas organizações, os responsáveis pela administração optaram pela departamentalização geográfica do serviço, em que as equipes setorializadas têm o mínimo contato, nos locais de trabalho.

Entretanto, cabe salientar que não sendo planejadas para enfrentar situações de mudança, estas organizações podem tornar-se insensíveis e ineficientes para lidar com situações novas e imprevistas.

Tais disfunções são decorrentes do modelo cultural burocrático e mecanicista que deixa claro o que cada um deve fazer, mas também deixa de apoiar a iniciativa e a criatividade, pois as pessoas devem obedecer às ordens sem questionar o que estão fazendo.

Em relação ao serviço municipal, os administradores de nível mais alto podem tornar-se distantes dos problemas administrativos e funcionais porque não têm contato direto com os funcionários, deixando-os sem referências próprias diante das mudanças na administração e, certamente, prejudicando a eficiência, a eficácia e a efetividade do trabalho, no nível operacional, em razão das divergências de procedimentos e orientações.

Concluindo, segundo observa Fleury (1996), a respeito da investigação com o objetivo de desvendar a cultura das organizações, deve-se questionar dimensões teóricas relativas ao ambiente, à natureza da realidade, à natureza humana, à natureza da atividade humana e às relações humanas.

Nesta investigação, esta autora conclui pela existência de uma relação de dominação e submissão não revelada no ambiente das organizações; a natureza humana não é confiável e as pessoas devem comportar-se passivamente diante desses pressupostos. As relações humanas estão baseadas na autoridade formal, não sendo competitiva devido à natureza do trabalho e do contrato de prestação de serviços; porém, individualista na empresa privada e com indícios de cooperatividade na administração pública.

Entretanto, no mundo atual, as organizações para sobreviverem necessitam de novos valores em sua cultura, como a inovação e a flexibilidade, e mecanismos de transmissão, de aprendizagem e de controle dessa cultura, por meio de seus próprios membros.

As organizações como as pessoas aprendem novas coisas e mais do que reagir às mudanças, elas devem antecipar-se a elas.

Nas organizações inteligentes é dada aos colaboradores a oportunidade de saber o que está ocorrendo, de pensar constantemente sobre as questões importantes e de buscar oportunidades de aprender e procurar soluções criativas para os problemas.

Segundo Hermes (1998) “o descomprometimento está atrelado à motivação interna de cada um. Ele é verificado quando as pessoas não dispensam a devida importância para determinadas

atividades, e, por isso, não atuam com mais efetividade para a obtenção de resultados” (Hermes, 1998:103).

Obter o comprometimento das pessoas através do “contínuo melhoramento na vida pessoal, na vida domiciliar, na vida social, na vida do trabalho...” (Gomes, 1994:5) parece ser uma necessidade crescente no novo cenário que se apresenta às organizações e que demanda, principalmente, “colaboradores comprometidos que se identifiquem com os objetivos organizacionais e que atuem na empresa como seu próprio negócio” (Gomes, 1994:5).

Construir uma instituição onde as pessoas sejam livres, criativas, produtivas, responsáveis e tão importantes quanto os sistemas de trabalho e tecnologias é, sem dúvida, um grande desafio. Os caminhos que levam em direção a um futuro melhor só deixam uma saída às organizações: aprender e aprimorar-se no sentido da valorização do ser humano e transformação da organização em um ambiente propiciador da conscientização e do comprometimento com a qualidade de vida pessoal e organizacional.

A título de sugestão, no atinente à dimensão humana presente no gerenciamento dos contratos de terceirização envolvendo categorias profissionais consideradas de padrão inferior, esta autora recomenda que as instituições promovam a integração do funcionário ao contexto organizacional, o seu comprometimento à organização, o resgate da cidadania e da qualidade de vida no ambiente de trabalho, significando, entre outros aspectos, a possibilidade dos funcionários exercerem seus direitos e responsabilizarem-se pelos seus deveres e por suas ações e de serem envolvidos nas atividades de planejamento e decisão que digam respeito ao seu trabalho.

A melhoria na qualidade de vida pessoal, profissional, domiciliar, social, como forma de favorecer o comprometimento e ampliar o nível de aspirações e a motivação interna de cada funcionário torna-se igualmente importante para que esses funcionários possam conduzir-se ao autodesenvolvimento e participar ativamente da sociedade, buscando sua própria emancipação e visando o desenvolvimento coletivo.

Dessa forma, a partir da organização em torno de objetivos comuns a serem alcançados e, utilizando apropriadamente todos os recursos disponíveis, pode-se chegar a uma administração participativa, compatível com o progresso da humanidade e com a incorporação de novas tecnologias e novas referências culturais dos tempos atuais, em que significativas mudanças estão ocorrendo não só na administração, como na sociedade como um todo.

A busca desta gestão cooperativa, em termos práticos, significa que o modelo tradicional de concentração da autoridade nas mãos de uma só pessoa deve evoluir para formas de administrar que permitam a distribuição de autoridade de maneira adequada a atingir os objetivos tanto das organizações como das pessoas.

Segundo Heloani (1996), “as primeiras experiências da que foi posteriormente chamada por alguns autores de ‘administração participativa’... tinham por objetivo atenuar a ‘fuga do trabalho’” (Heloani, 1996:95). Conforme o autor, a administração participativa inviabilizou-se, pois, a reorganização de tarefas não ocorreu em todos os setores de forma a apoiar a organização autônoma do trabalho, verificada em alguns setores.

Para o autor, a administração participativa no Brasil “reflete, em linhas gerais, a administração do Brasil, que privilegiou a centralização política e a desqualificação do trabalho”. Além disso, “no contexto brasileiro, as relações não estão marcadas pela confiança, nem pela reciprocidade. Logo a atuação dos discursos de poder que conseguem tantos resultados no Japão, não acontece no Brasil” (Heloani, 1996:102-103).

Ainda segundo Heloani (1996), a técnica de gestão participativa, no Brasil, está relacionada a questões sociais mais amplas, pois, envolve mudanças de postura referentes ao emprego, à hierarquia, etc. em direção a conquistas sociais.

Desta forma, a administração baseada na cooperação recíproca entre os homens e na colaboração e solidariedade, que tem como alvo o novo trabalhador, não pode ocorrer de forma autoritária, pois só quando as pessoas ou grupos não têm os mesmos interesses é que há necessidade de que uns imponham sua vontade sobre os outros como meio de obter o cumprimento de suas

determinações. Se houver concordância a respeito dos objetivos a serem atingidos, a administração passa a ser um problema de coordenação das pessoas dentro da organização e de distribuição de competências, autoridade e responsabilidade, conforme as tarefas e funções que devam ser executadas.

Não obstante, a gestão compartilhada, baseada na participação coletiva, não é uma receita pronta que possa aplicar-se facilmente, na prática, para a resolução de todos os problemas que podem ocorrer. Ela exige o esforço de todos os envolvidos e medidas práticas, como o oferecimento de condições para que as pessoas realmente possam participar, não apenas no contexto profissional, como nos níveis social, econômico e cultural.

A criação de condições para esse tipo de participação efetiva abrange o desenvolvimento de um clima amistoso e cordial no ambiente de trabalho, a prática de relações humanas saudáveis e solidárias, as reivindicações por salários mais condizentes com a condição humana do trabalhador, a luta por melhores condições de trabalho, por assistência social, enfim, por tudo que possa concorrer para a melhoria de vida da população e redução das desigualdades sociais.

Constata Kanaane (1999) que “o trabalhador, via de regra, almeja participar de forma ampla, no dia-a-dia organizacional, onde tenha espaço para contribuir com idéias, soluções, onde seja ouvido, respeitado e valorizado enquanto ser pensante e atuante no processo produtivo e social...” (Kanaane, 1999:66).

Os benefícios de um trabalho voltado para a liberdade, criação e realização favorecem o engajamento pessoal, a redução da alienação e o envolvimento na comunidade, benefícios que certamente serão extensivos à comunidade onde o trabalhador está inserido.

Finalmente, esta autora toma a liberdade de sugerir aos interessados nos temas estudados e analisados, o aprofundamento da pesquisa de cultura e clima organizacional, sob o enfoque da terceirização na administração pública, e as relações entre o ambiente de trabalho e o desenvolvimento pessoal, a satisfação no trabalho e a integração dos funcionários, especialmente nos

contratos de terceirização de serviços operacionais, bem como quanto ao sucesso e eficácia do trabalho nas organizações envolvidas, pois, ainda que as organizações se apresentem integradas em um contexto cultural mais amplo, produzem uma cultura interna que lhes é própria e que se constrói e se estende a todos os membros da organização, resultando em diferenças entre elas. Estas diferenças são reveladas nos valores, ideais e crenças que levam as pessoas a agirem, de forma consciente ou inconsciente, de determinada maneira, conforme as suas percepções sobre a vida organizacional e social.

A cultura torna-se então fonte de referências, construídas ao longo do tempo, por meio de experiências comuns vivenciadas, que exprime a identidade da organização, englobando e sobrepondo-se às subculturas das unidades e servindo de elo entre o presente e o passado, como forma de manter sua coerência e permanência.

Importante aspecto, igualmente merecedor de estudos mais aprofundados, refere-se ao estilo de liderança que, no estudo em questão, revelou-se como uma das principais diferenças entre as culturas da administração pública e da administração privada e suas conseqüências para a construção de uma cultura forte e positiva nestas organizações.

Conforme Motta (1995),

A liderança não é mágica ou mistério, propriedade de pessoas eminentes, fruto de qualidades especiais inatas, panacéia para a solução de problemas ou uso do poder pessoal para garantir adesões ou propósitos pessoais. Liderança é habilidade humana e gerencial alcançável por pessoas comuns, produto de habilidades e conhecimentos aprendidos, forma de comunicação e articulação de uma missão e de futuros alternativos, uso de poder existente nas pessoas para garantir o alcance de propósitos comuns (MOTTA, 1995, p.222).

Logo, uma maneira de liderar que favoreça a criação de um clima democrático, implica em um processo de participação e contribui para o desenvolvimento dos funcionários e, conseqüentemente, para o fortalecimento da cultura organizacional.

Por último, oportuno se faz o enriquecimento da pesquisa, transcendendo para as questões ligadas à humanização do ambiente

de trabalho e à superação do conservadorismo na administração pública e privada, através de um relacionamento e troca de esforços entre os homens e seus semelhantes, que seja caracterizado pela colaboração e pelo reconhecimento do aspecto humano nas organizações, pois, qualquer relação de dominação e submissão nega a condição do ser humano de ultrapassar o nível da necessidade e construir a sua liberdade.

RIOS, Telma da Silva Martins Costa. Terceirização and culture organizacional: a case study. *FACEP Pesquisa*. Franca, v.5, n.1, p. 65-110, 2002.

- **ABSTRACT:** *The focus of this research is the study of issues related to public and private sector administration with the purpose of demonstrating how the outsourcing of a public service to the private sector affects people in organizations and their respective organizational cultures. By carrying out research in the form of a case study concerning the outsourcing of a public street cleaning, it was possible to analyze the cultural similarities and differences of the organizations concerned, and the administrative issues related to these cultures.*
- **KEYWORDS:** *outsourcing, organizational culture, public sector administration, private sector administration, public street cleaning.*

Bibliografia

BARROS, Betânea Tanure de; PRATES, Marco Aurélio Spyer. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

BIANCHI, Miriam Giavina. *Terceirização no Brasil: uma análise do novo papel desempenhado por empresa, trabalhadores e estado*. (mestrado). São Paulo: Escola Politécnica - USP, 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos: edição compacta*. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Débora Dias. *Fator k: conscientização & comprometimento: criando qualidade no ambiente da organização*. São Paulo: Pioneira. Rio de Janeiro: Grifo Enterprises, 1994.

HANDY, Charles. *Deuses da Administração: como enfrentar as constantes mudanças da cultura empresarial*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

HELOANI, José Roberto. *Organização de trabalho e administração: uma visão multidisciplinar*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

HERMES, Gustavo Canduro; GOULART, Marlano Silva; LEIRIA, Jeronimo Souto. *Gerenciamento de contratos na administração pública*. São Paulo: Makron Books, 1998.

KANAANE, Roberto. *Comportamento humano nas organizações: o homem rumo ao século XXI*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo: Pioneira, 1971.

MAXIMIANO, A. C. A. *Introdução à administração*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Imagens da organização: edição executiva*. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTTA, F.C.P.; CALDAS, M.P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. *A ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágios de pesquisa em administração: guias de estágios, trabalhos de conclusão e estudos de casos*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SROUR, Robert Henry. *Poder, cultura e ética nas organizações*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TOMEI, Patrícia Amélia; BRAUNSTEIN, Marcelo Lomacinsky. *Cultura organizacional e privatização: a dimensão humana*. São Paulo: Makron Books, 1993.

TORQUATO, Gaudêncio. *Cultura, poder, comunicação e imagem: fundamentos na nova empresa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 2.ed. Español. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

•