

Diferenças de Valores Culturais em Organizações Públicas e Privadas

Osmar H. Costa Parra

Mestrando em Administração pela FACEF – Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Franca e Secretário Municipal de Projetos Especiais em Franca/SP

Resumo

Uma digressão sobre a causalidade dos princípios da Habitualidade, Ininterrupta-bilidade e da Universalidade em oposição aos do Lucro e da Concorrência com base em “A Figura do Herói, a Dinâmica do Poder e a Mudança Cultural”, de Maria das Graças de Pinho Tavares.

Introdução

O presente ensaio tem por finalidade apresentar uma reflexão acerca das diferenças de valores culturais vigentes entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada, levando em consideração a influência de alguns princípios específicos que norteiam a atuação em cada um dos campos.

A reflexão foi feita sobre artigo da pesquisadora Maria das Graças Pinho Tavares em que a comparação dos dois sistemas valorativos foi evidenciada com extrema nitidez e grande propriedade.

A discussão do conflito de valores culturais entre setor público e privado encontra-se bastante atualizada tendo em vista a trajetória de aproximação entre os dois setores no que diz respeito à questão da auto-sustentabilidade, a partir de 1994 (com o advento da estabilidade econômica) e, mais fortemente, a partir de 2000 (com o advento da lei complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal). Esses dois eventos promoveram uma guinada na prática da administração pública, que passou a ter que observar princípios até então pouco considerados.

Optamos por discutir apenas os aspectos relativos ao conflito proveniente da aplicação dos princípios da Habitualidade, Ininterruptabilidade e da Universalidade em oposição aos do Lucro e da Concorrência, embora existam outros enfoques igualmente relevantes, por entendermos que esse é o ponto nevrálgico de uma discussão que começa a extrapolar os limites da política e da administração pública e ganhar dimensão acadêmica e social – a relação entre papel e financiamento do Estado.

Manifestação Potencializada das Diferenças Culturais

O texto de Maria das Graças Pinho Tavares, “A Figura do Herói, a Dinâmica do Poder e a Mudança Cultural”, capítulo 3 da obra “Cultura Organizacional – Uma Abordagem Antropológica da Mudança”, apresenta o resultado de pesquisa realizada, durante programa de desenvolvimento gerencial, com trabalhadores de uma estatal de transporte ferroviário durante a fase de transição imediatamente posterior ao processo de privatização (em 1988).

quando se apresentava a questão de como se modificar para se auto-sustentar. Nessa pesquisa ficou evidenciado que os heróis da empresa se caracterizavam por elevada competência técnica associada a uma história de ascensão fruto de competência política com reversão em benefícios em favor do espaço de trabalho.

O herói, segundo a autora, é o símbolo do conflito “pessoal que lida com papel e com gente” (atividade meio) x “pessoal que lida com engenharia” (atividade fim). Para a sobrevivência da empresa no mercado fez-se necessária a mudança de paradigma da definição existencial de “manter trens trafegando” para o de “auto-sustentabilidade”.

Conseqüentemente o perfil do novo “herói” deve também mudar – para “aquele que nos trouxe o melhor cliente”, por exemplo, o que exigiu uma decisão política dos heróis atuais envolvendo uma autotransformação.

A autora conclui esclarecendo que a empresa conseguiu transformar seu sistema valorativo básico e é um enorme sucesso mercadológico, financeiro e tecnológico, engrossando a lista de registros de empresas em que a transformação de “heróis tecnológicos” para “heróis mercadológicos” ocorreu, propiciando a inserção no mercado.

É de se ressaltar, do artigo, a característica de “laboratório” que o ambiente pesquisado apresenta, pois o processo de privatização e a necessidade de adequação à realidade competitiva do mercado promovem o afloramento de forma potencializada das diferenças de valores culturais entre a administração pública e a iniciativa privada. Os dois blocos de valores (antagônicos, em princípio) sobrevivem lado a lado, no mesmo grupo, durante o processo de adaptação, possibilitando uma comparação impossível em condições normais.

Os Valores Perseguidos

Com a privatização, uma empresa à qual era possível a alternativa de recorrer ao Tesouro Nacional em caso de déficits oriundos de decisões erradas e má administração, passa a ter sua sobrevivência vinculada à capacidade de produzir riqueza, de gerar lucro. O que era fim (manter trens trafegando, solucionar problemas cruciais de manutenção de equipamentos

e promover melhorias de operação através de inovações que vencem desafios técnicos) passa a ser meio (na verdade apenas um dos meios) para atingir um novo fim – o lucro.

Obter lucro suficiente em uma economia de mercado exigiu a mudança do sistema de valores da empresa, pois funcionar os trens já não seria suficiente para mantê-la em atividade. Essa questão, portanto, de mudar os valores passou a ser considerada condição necessária à sobrevivência da ferrovia.

Nesse novo contexto há, teoricamente, duas opções possíveis: promove-se uma mudança cultural através da troca de pessoas em posições estratégicas ou promove-se uma mudança cultural através da mudança de valores de pessoas em posições estratégicas. A pesquisa realizada demonstrou que essas pessoas em posições estratégicas (os “heróis” da empresa) tinham a característica comum de verdadeiras “lendas vivas” e que essa característica decorria de competência (não competência de mercado e sim técnica e política). O artigo sequer aventa a primeira opção. Considerado esse quadro e o fato de que a maioria do pessoal da ferrovia era de natureza operacional, seria absolutamente inviável substituir as pessoas cuja ascendência legítima sobre esse pessoal poderia possibilitar a mudança de valores.

Assim, passou-se a trabalhar a mudança do sistema de valores tecnológicos para um sistema de valores de mercado (como conseguir novos clientes, satisfazer a clientela, melhorar o retorno financeiro, analisar linhas sob o ponto de vista da lucratividade e promover melhorias através de inovações que reduzam custo e tempo de operação).

Como já afirmado esse objetivo foi alcançado. Houve mudança no sistema valorativo e, necessariamente, anterior adesão aos princípios do lucro e da concorrência como sustentáculos desse novo sistema.

A Sustentação do Sistema Anterior

Considerando a necessidade de que processos de assimilação de novos valores, semelhantes ao verificado na empresa ferroviária estudada, ocorram na Administração Pública como um todo, não pela mesma razão (privatização), mas pela sujeição a uma mesma

exigência (auto-sustentabilidade), é necessário que se compreenda que princípios gerais sustentam os sistemas de valores vigentes no setor público.

Os sistemas de valores na Administração Pública devem, necessariamente, variar de acordo com a área de atuação. No caso estudado por Maria das Graças Pinho Tavares esse sistema era voltado para valores tecnológicos. Em outras áreas os valores poderão ser outros. Todavia o que se verifica tanto na situação estudada como de forma geral na Administração Pública é que o objetivo último de cada núcleo é a prestação de um serviço (e, eventualmente, a produção de um bem) de acordo com determinados parâmetros. É menos relevante do que a obediência aos parâmetros o resultado efetivo das ações desenvolvidas e ainda mais relegada a questão do custo-benefício e da sustentabilidade do projeto ou da atividade em que se inserem tais ações.

Independentemente, portanto, de se tratar de um sistema voltado para valores tecnológicos, burocráticos ou corporativos, por exemplo, a Administração Pública trabalha com o conceito de produzir bens ou serviços de acordo com determinados parâmetros. E que princípios comuns sustentam esse conceito básico? Diferentemente da iniciativa privada a Administração Pública trabalha com os princípios da habitualidade, ininterruptabilidade e universalidade. São princípios da prestação de serviços públicos que procuram garantir o acesso a toda a comunidade (universalidade) a serviços de caráter essencial ou necessário, que, conseqüentemente, não podem ser suspensos (ininterruptabilidade) e de forma a possibilitar o planejamento e acesso regular dos usuários quanto à sua utilização (habitualidade). Em regra não há personalização (o que contraria, em tese, os princípios da universalidade e da habitualidade), evita-se a redução da freqüência ou suspensão, mesmo que provisória, ainda que as condições financeiras não permitam a manutenção das condições vigentes (mantendo-se a ininterruptabilidade) e dificilmente se modificam os padrões segundo os quais os serviços são prestados (pois há o risco de se ofender aos três princípios em uma fase de transição).

Em um sistema de mercado a universalidade é banida. Atende-se a quem pode remunerar, com lucro, o custo do serviço. No serviço público os atendimentos, quando não gratuitos, são tarifados ou taxados identicamente e também são prestados de forma idêntica – ainda que o usuário possa e queira pagar mais por um serviço diferenciado.

A habitualidade, no mercado, pode ser uma exigência, conforme a natureza da atividade. Todavia não é um princípio geral e tanto varia de acordo com características específicas do segmento atendido como pode, em certos casos, ser submetida a determinadas exigências (há exemplos de cursos regulares que não garantem turmas com menos de uma quantidade mínima de matriculados, por exemplo, e até salas de cinema em que sem um número mínimo de pagantes a sessão habitual é suspensa). A regra geral, entretanto, é a de realizar a prestação, no regime de mercado, quando dela necessita o cliente, e não com habitualidade. O que na verdade determina a habitualidade ou variabilidade da atividade é a habitualidade ou variabilidade da remuneração.

Assim como a habitualidade a ininterruptabilidade não é um princípio do mercado. As atividades são interrompidas sempre que avalia-se que sua manutenção é inviável do ponto de vista econômico. Estrategicamente pode-se manter uma atividade deficitária durante certo tempo ou até indefinidamente, mas sempre em razão dos ganhos indiretos ou a longo prazo que proporciona ou proporcionará.

É evidente que os dois sistemas de princípios se vinculam aos objetivos da própria instituição – no mercado o lucro, no setor público o interesse da comunidade. Entretanto a sociedade tem se desenvolvido no sentido de misturar esses dois objetivos. O mercado atende à comunidade e o setor público precisa de lucro (não no conceito tradicional, mas precisa de superávit primário para a amortização de dívidas e, além desse superávit, precisa arrecadar acima do custeio para realizar investimentos).

Conclusão

Retornando à questão, apresentada na introdução, como discussão que toma corpo na sociedade e na academia – a relação entre papel e financiamento do Estado, é necessário que essa discussão seja feita sob a ótica dos princípios que sustentam os sistemas de valores da Administração Pública. Considerando que não existem formas de financiamento do Estado, cujo objetivo continuará sendo a satisfação das necessidades da comunidade, que prescindam da contribuição financeira dessa própria comunidade, entendemos que há necessidade de se relativize a importância de princípios tradicionais (especificamente os da habitualidade,

ininterruptabilidade e universalidade) e se assuma, como princípio fundamental, o da sustentabilidade econômica. Trata-se, na realidade, de um processo já iniciado com a vinculação de receitas de impostos à educação e à saúde e da criação de contribuições para fins específicos (CPMF, para a saúde; CIP, para a iluminação pública, por exemplo) e recentemente aquecido com as discussões sobre as reformas previdenciária e tributária.

Todavia a sustentabilidade econômica não foi introduzida enquanto princípio sustentador de sistemas de valores na Administração Pública. Esse nos parece um dos principais papéis a ser desempenhado pelos governantes dos próximos dois ou três períodos de governo – trabalhar a cultura organizacional dos órgãos da Administração Pública de modo a que percebam as exigências impostas ao Estado pela realidade de uma economia estável, em um País em desenvolvimento, onde há muito a fazer com recursos insuficientes.

Embora do ponto de vista simbólico a situação estudada por Maria das Graças Pinho Tavares tenha um peso bem maior (porque houve a efetiva privatização de uma estatal), do ponto de vista da questão de como se modificar para se auto-sustentar a situação da Administração Pública no País é igualmente urgente. E aqui não estamos falando de camadas externas do espectro cultural – mas da incorporação de um princípio fundamental, da sustentabilidade econômica, que envolverá mudanças profundas na forma de pensar do agente público.